Die staatsrechtliche Bedeutung der §§ 6 und 8 in den Gesetzen über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer
hohen juristischen Fakultät
der Universität Marburg
vorgelegt von

Heinrich Weber
Gerichtsreferendar aus Berlin.

Marburg 1927
Druckerei Concordia Sp. Akc., Poznań (Posen).

Die staatsrechtliche Bedeutung der §§ 6 und 8 in den Gesetzen über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft.

Inaugural-Dissertation
zur
Erlangung der Doktorwürde
einer
hohen juristischen Fakultät
der Universität Marburg
vorgelegt von

Heinrich Weber
Gerichtsreferendar aus Berlin.

Marburg 1927
Druckerei Concordia Sp. Akc., Poznań (Posen).

Von der Juristischen Fakultät als Dissertation angenommen:
am 11. Oktober 1927.

Berichterstatter:
Professor Dr. Bredt.

Quellenangabe.

Ablaß: Des Deutschen Reiches Verfassung. Berlin 1919.

Anschütz: Die Verfassung des Deutschen Reiches. 3./4. Aufl. Berlin 1926. (Anschütz).

Deutsches Staatsrecht, in der Enzyklopädie der Rechtswissenschaft, herausg. von Holtzendorff und Kohler. 7. Aufl. 1914, Bd. 4, S. 1 ff. (Anschütz in Holtzendorff-Kohlers Enzykl.).

Gesetz, in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1913. Bd. 2, S. 212 ff. (Anschütz, Gesetz).

Kritische Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz. 2. Aufl. Berlin 1913. (Anschütz, Krit. Studien).

Arndt: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1901.

Beilagen der bayerischen Kammer der Abgeordneten 1918.
des badischen Landtags 1919.
des bayerischen Landtags 1919.
des Württembergischen Landtags 1919.

Bredt: Der Geist der Deutschen Reichsverfassung. Berlin 1924.

Breiholdt: Die Abstimmung im Reichstag, im Archiv für öffentliches Recht 1926, Bd. 10, S. 289 ff.

Brie: Gewohnheitsrecht, in Stengel-Fleischmanns Wörterbuch des Deutschen Staats- und Verwaltungsrechts. Tübingen 1913. Bd. 2, S. 287 ff.

Drucksachen der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung 1919.
des Deutschen Reichsrats 1920—27.
des Deutschen Reichstags 1920—27.
des Preußischen Landtags 1927.
des Staatenausschusses 1919.

Dyroff: Rechtssetzung und Gesetz, in den Annalen des Deutschen Reichs, herausg. v. Dr. Georg Hirth. Jahrgang 1889, S. 817 ff.

Entscheidungen des Reichsgerichts in Zivilsachen. Bd. 81 und 90.

Finger: Das Staatsrecht des Deutschen Reichs. Stuttgart 1923.

v. **Freytagh-Loringhoven**: Die Weimarer Verfassung in Lehre und Wirklichkeit, München 1924.

Frommhold: Die rechtliche Bedeutung der Deutschen Nationalversammlung. Greifswald 1919.

v. **Gerber**: Grundzüge eines Systems des Deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. Leipzig 1869.

Giese: Die Reichsverfassung vom 11. August 1919, 6. Aufl. Berlin 1925. (Giese).

Grundriß des neuen Reichsstaatsrechts. Bonn 1921. (Giese, Grundriß).

Haenel: Deutsches Staatsrecht, in Bindings Handbuch der Deutschen Rechtswissenschaft. Bd. V, 1. Leipzig 1892. (Haenel, Staatsrecht).
Studien zum Deutschen Staatsrecht. Leipzig Bd. 1, 1873; Bd. 2, 1880. (Haenel, Studien).

Handbuch des Reichssteuerrechts, herausg. v. Georg Strutz 1927.

Hatschek: Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches. Berlin 1915. (Hatschek, Parlamentsrecht).
Das Reichsstaatsrecht in: Institutionen des Deutschen Staatsrechts I, Berlin 1924. (Hatschek, Reichsstaatsrecht).
Deutsches und Preußisches Staatsrecht. Bd. 1 und 2, Berlin 1922/23. (Hatschek, Dtsch. und Preuß. Staatsrecht).
Konventionalregeln oder über die Grenzen der naturwissenschaftlichen Begriffsbildung im öffentlichen Recht, im Jahrbuch des öffentlichen Rechts. Bd. III, 1909, S. 1 ff. (Hatschek. Konventionalregeln).

Haußmann: Die Verfassung des Deutschen Reiches. Berlin 1919.

Hubrich: Das demokratische Verfassungsrecht des Deutschen Reiches. Greifswald 1921.

Jacobi: Einheitsstaat oder Bundesstaat. Leipzig 1919.

G. Jellinek: Allgemeine Staatslehre. 3. Aufl. 1914. (G. Jellinek, Staatslehre).
Die Lehre von den Staatenverbindungen. Wien 1882. (G. Jellinek, Staatenverbindungen).
Gesetz und Verordnung. Freiburg 1887.
Verfassungsänderung und Verfassungswandlung, Berlin 1906.
System der subjektiven öffentlichen Rechte. 2. Aufl. Tübingen 1905.

W. Jellinek: Der fehlerhafte Staatsakt und seine Wirkungen. Tübingen 1908.
Gesetz, Gesetzesanwendung und Zweckmäßigkeitserwägung. Tübingen 1913.

Kahl: Die drei Reiche, in der Festgabe für Dr. Otto Liebmann. Berlin 1920.

Kelsen: Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. Tübingen 1911.

Laband: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 5. Aufl. Bd. 1—4. Tübingen 1911. (Laband.)
Deutsches Reichsstaatsrecht im öffentlichen Recht der Gegenwart I, 7. Aufl., bearb. v. Otto Mayer, Tübingen 1919.
Die Wandlungen der Deutschen Reichsverfassung. Dresden 1895.

Material aus den Akten des bayerischen Bevollmächtigten zum Reichsrat Dr. v. Wolf.

Meißner: Das Staatsrecht des Reichs und seiner Länder. 2. Aufl. Berlin 1923.
Die Reichsverfassung, Berlin 1919.

Meyer: Der Begriff des Gesetzes und die rechtliche Natur des Staatshaushaltsetats, in Grünhuts Zeitschrift für das Privat- und öffentliche Recht der Gegenwart. Bd. 8, 1881.
Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 7. Aufl. 1919, bearb. v. Anschütz. (Meyer-Anschütz).

Nawiasky: Die Grundgedanken der Reichsverfassung. München 1920.

Niederschriften des Deutschen Reichsrats 1920—27.
des Staatenausschusses 1919.

Planck: Die verbindliche Kraft der auf nicht verfassungsmäßigem Wege entstandenen Gesetze und Verordnungen, in Iherings Jahrb. Bd. 9, 1868.

Poetzsch: Handausgabe der Reichsverfassung. 2. Aufl. Berlin 1921.
Preußische Klageschrift an den Staatsgerichtshof vom 12. Mai 1927. (St. M. I 6548).
Protokolle des badischen Landtags 1919.
des württembergischen Landtags 1919.
Ruthenberg: Verfassungsgesetze des Deutschen Reichs und der Deutschen Länder. Berlin 1926.
v. Sarwey: Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg. Tübingen 1883.
Schmelzle: Das bayerische Biersteuersonderrecht, in den bayerischen Verwaltungsblättern 1926, S. 209 ff.
Schmidt: Das Gewohnheitsrecht als Form des Gemeinwillens. Leipzig 1899.
Schoen: Die formellen Gesetze, im Handbuch der Politik, Bd. I, S. 248 ff.
v. Schulze-Gaevernitz: Das Preußische Staatsrecht. 2. Aufl. Leipzig 1890.
Seidler: Zur Lehre vom Gewohnheitsrecht, in der Festschrift für Jos. Unger, Stuttgart 1898.
Seligmann: Beiträge zur Lehre vom Staatsgesetz und Staatsvertrag I. Berlin und Leipzig 1886.
Stenographische Berichte der bayerischen Kammer der Abgeordneten 1918.
der verfassunggebenden Deutschen Nationalversammlung 1919.
des bayerischen Landtags 1919 und 1926.
des Deutschen Reichstags 1920—1927.
Triepel: Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung, im Archiv für öffentliches Recht. 1920. Bd. 39, S. 456 ff.
Quellensammlung zum Deutschen Reichsstaatsrecht. 4. Aufl. Tübingen 1926.
Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, in der Festgabe für Kahl 1923.
Unitarismus und Föderalismus. Tübingen 1907.
Wiese: Verfassungsänderungen nach Reichsrecht. Berlin 1906.
Wittmayer: Die Weimarer Reichsverfassung. Tübingen 1922.
Zorn: Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. 2. Aufl. Berlin 1895.

Meiner lieben Mutter zugeeignet.

Inhaltsverzeichnis.

I. Einleitung.

II. Gültigkeit und Wesen der §§ 6 und 8.

I. Einleitung.

§ 1. Gegenstand und Ziele der Betrachtung.

Am 2. April 1927 beschloß der Reichstag bei Anwesenheit von mehr als zwei Dritteln aller Abgeordneten mit 194 gegen 148 Stimmen bei zwei Enthaltungen,[1]) also mit einfacher Mehrheit, das Gesetz zur Änderung der Gesetze vom 27. März und 24. Juni 1919 — RGBl. S. 345 und 599 — (sogenannte Eintrittsgesetze) in der Fassung vom 10. August 1925 — RGBl. I S. 244 — über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft.

Die Änderung betraf den § 3 des Gesetzes über den Eintritt des Freistaates Württemberg in die Biersteuergemeinschaft vom 27. März 1919 und den § 3 des Gesetzes über den Eintritt der Freistaaten Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft vom 24. Juni 1919. Die abgeänderten Paragraphen bestimmten in ihrer ursprünglichen Fassung, daß aus den Steuereinnahmen an Biersteuer, gleichviel in welcher Form aus der Belassung des inländischen Bieres in der Biersteuergemeinschaft Einnahmen für das Reich gewonnen werden, in jedem Rechnungsjahr:

dem Freistaat Württemberg 2,50 v. H., jedoch nicht mehr als 15 Millionen Mark,

dem Freistaat Bayern 13,55 v. H., jedoch nicht mehr als 78 Millionen Mark,

dem Freistaat Baden 1,60 v. H., jedoch nicht mehr als 10 Millionen Mark

überwiesen werden. Dabei ist für Württemberg berücksichtigt, daß der ursprünglich auf 3,45 v. H. festgesetzte Hundertsatz gemäß § 4 des Gesetzes vom 27. März 1919 auf 2,50 v. H. herabgesetzt worden ist.[2]) In den späteren Jahren sind die Hundertsätze für die Entschädigung nicht geändert worden. Die Höchstbeträge jedoch wurden nach Eintritt der Geldentwertung neu festgesetzt. Durch das Gesetz zur Änderung der Gesetze über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft vom 9. Juli 1923 — RGBl. I, S. 563 — wurden sie festgesetzt

---

[1]) Sten. Ber. S. 10 364 C.

[2]) Vgl. die Begründung zum bayerisch-badischen Eintrittsgesetz, Nat.-Vers.-Drucksachen Nr. 393.

für Württemberg auf 380 Millionen Mark,
für Bayern auf 2 000 Millionen Mark,
für Baden auf 260 Millionen Mark.

Gleichzeitig wurde der Reichsminister der Finanzen ermächtigt, mit Zustimmung des Reichsrats und eines Ausschusses des Reichstags den Höchstbetrag im Falle der Erhöhung der Biersteuer entsprechend zu erhöhen und andererseits den erhöhten Betrag im Falle der Ermäßigung der Biersteuer entsprechend, jedoch nicht unter den ursprünglichen, in den Gesetzen von 1919 vorgesehenen Betrag, herabzusetzen (§§ 3, Abs. I, Satz 2).

Die Biersteuer betrug damals 4 100—5 000 Mark für einen Hektoliter. Da sie bei der Goldmarkumstellung auf 5—6,10 Goldmark festgesetzt wurde, hätte der im Jahre 1923 festgesetzte Höchstbetrag für die Entschädigung vom Reichsminister der Finanzen neu festgesetzt werden können, nämlich

für Württemberg auf 463 414,63 Goldmark,
für Bayern auf ... 2 439 029,39 Goldmark,
für Baden auf ..... 317 073,17 Goldmark.[3])

Zu einer Festsetzung dieser Goldmarkbeträge ist es jedoch nicht mehr gekommen, weil alsbald die Verhandlungen über eine angemessene Aufwertung der Biersteuerentschädigungen einsetzten. Diese Aufwertung erfolgte durch Art. I Nr. V und VI des Gesetzes über Erhöhung der Bier- und Tabaksteuer vom 10. August 1925 — RGBl. I, S. 244 —. In diesem Gesetz wurden die Höchstbeträge festgesetzt

für Württemberg auf 3,3 Millionen Reichsmark,
für Bayern auf ... 17,2 Millionen Reichsmark,
für Baden auf .... 2,2 Millionen Reichsmark.

Durch das am 2. April 1927 im Reichstag beschlossene Gesetz wurden die Höchstbeträge weiter erhöht, und zwar:

für Württemberg auf 8,633 Millionen Reichsmark,
für Bayern auf ... 45 Millionen Reichsmark,
für Baden auf .... 5,755 Millionen Reichsmark.

Daneben sind die Eintrittsgesetze von 1919 noch in zahlreichen anderen Punkten in den Jahren 1919 bis 1927 geändert worden. Der § 7 des Gesetzes vom 24. Juni 1919, der die zur technischen und wissenschaftlichen Förderung des Braugewerbes und zur Unterstützung von Kleinbrauereien festgesetzten Beträge des § 67 des Biersteuergesetzes vom 26. Juli 1918 — RGBl. S. 863 — erhöhte, wurde durch den diese Vorschrift abändernden Art. III Nr. 1 f. des Gesetzes betreffend die Erhöhung einzelner Verbrauchssteuern vom 8. April 1922 — RGBl. I

[3]) Vgl. die Begründung zu Art. I, Nr. V und VI des Entwurfs eines Gesetzes über Erhöhung der Bier- und Tabaksteuer, in RT.-Drucksachen 1925, Nr. 800.

S. 380 — im Rahmen des Mantelgesetzes über Änderungen im Finanzwesen — RGBl. I S. 335 — überholt. Um eine Anpassung der Eintrittsgesetze an das neue Biersteuergesetz vom 9. Juli 1923 — RGBl. I S. 557 — zu erreichen, wurden zahlreiche formelle Änderungen aus Zweckmäßigkeitsgründen in dem Änderungsgesetz von 1923 vorgenommen, deren Einzelheiten hier unerwähnt bleiben können.[4])

Vergegenwärtigt man sich, daß sämtliche Änderungsgesetze, das Gesetz vom 8. April 1922[5]), das vom 9. Juli 1923[6]) und das vom 10. August 1925,[7]) sowohl im Reichstag als auch im Reichsrat mit entweder nur einfacher oder als erschwert nicht mehr festzustellender Stimmenmehrheit verabschiedet wurden, obwohl der § 6 des Gesetzes vom 27. März 1919 und der § 8 des Gesetzes vom 24. Juni 1919 lauten:

> „Änderungen dieses Gesetzes können nur unter den Voraussetzungen erfolgen, die nach der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen vorgesehen sind“,

so erscheint die Betrachtung der Rolle dieser Paragraphen die Aufgabe für eine staatsrechtliche Untersuchung zu sein. In der Tat drehte sich bei der Neuregelung von 1927 der rechtliche Meinungskampf im Reichstag um diese Frage.

Die Anhänger einer Neuregelung beriefen sich nämlich in der Hauptsache darauf, daß Bestimmungen, wie die §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze von 1919, nicht dem Wortlaut nach, sondern sinn- und zweckgemäß auszulegen seien. Da ihnen entweder überhaupt keine oder doch eine nur zu Gunsten der süddeutschen Länder beschränkte Bedeutung zukomme, bedürfe die Änderung der Gesetze über den Eintritt der süddeutschen Freistaaten in die Biersteuergemeinschaft von 1919 in der Fassung von 1925 keiner verfassungsändernden Mehrheit.[8]) Dagegen führten die Gegner u. a. den Wortlaut der §§ 6 und 8 an, der klar und eindeutig die erschwerte Mehrheit des Art. 76 der Reichsverfassung — RGBl. 1919 S. 1383 — verlange und keine weitere Auslegung nötig habe.[9])

---

[4]) Vgl. die Begründung in RT-Drucksachen Nr. 5739, S. 12.

[5]) Sten. Ber. in RT-Verh. Bd. 354, S. 6856 A (202. Sitz. vom 4. April 1922) und § 273 k der Rrats-Niederschriften S. 305/306 (15. Sitz. vom 6. April 1922).

[6]) Sten. Ber. der RT-Verh. Bd. 360, S. 11 710 C (377. Sitz. vom 3. Juli 1923) und § 737 k der Rrats-Niederschriften S. 558 und 560.

[7]) Sten. Ber. der RT.-Verh. Bd. 387, S. 4223 B (114. Sitz. vom 7. August 1925) und § 502 i der Rrats-Niederschriften S. 373 (39. Sitz. vom 8. August 1925.)

[8]) Staatssekretär Popitz in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 358 D, 10359 A, 10 360 D; vgl. auch die Rede des Ministerialdirektors v. Sichart in der 15. Rrats-Sitz. vom 7. April und in der 24. Rrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, Niederschriften §§ 214b, 315.

[9]) Abg. Dr. Hertz in der 304. RT.-Sitz. vom 2. April 1927 Sten. Ber. S. 10 356 B; Preuß. Ministerpräsident Braun ebenda Sten. Ber. S. 10361 A; vgl. die Erklärung des Ministerialdirektors v. Sichart in der 15. Rrats-Sitz. vom 7. April 1927, § 214 b der Niederschriften S. 83, linke Sp.

Als dann das Gesetz vor den Reichsrat kam, ergab sich derselbe Streit.[10]) Bei der Abstimmung über den Antrag Preußens, Einspruch zu erheben, waren 30 Stimmen für und 37 gegen den Einspruch. Das Ergebnis deutete die Reichsregierung als eine Ablehnung des Antrags auf Einspruch, weil es sich nach ihrer Ansicht um ein einfaches Gesetz handele. Preußen dagegen betrachtete den Antrag als durchgegangen, weil nach seiner Auffassung das Gesetz ein verfassungsänderndes sei und deshalb nach Art. 76 der Reichsverfassung die ein Drittel der abgegebenen Stimmen übersteigende Anzahl von 30 Stimmen genüge, um den Einspruchsbeschluß herbeizuführen.[11])

Als am 9. April 1927 das Gesetz verkündet wurde — RGBl. I S. 94 —, erhob Preußen am 12. Mai 1927 Klage beim Staatsgerichtshof in dieser Angelegenheit und beantragte, das Gesetz vom 9. April 1927 für ungültig zu erklären.[12]) In der Begründung kommen zwei Gesichtspunkte zum Ausdruck. Einmal wird das Abstimmungsverfahren mit Rücksicht auf die §§ 6 und 8 beanstandet, dann wird die Erhöhung der Biersteuerentschädigung als unvereinbar mit dem Grundsatze der Gleichberechtigung der Länder angesehen.

Die vorliegende Arbeit wird sich darauf beschränken, die formelle Seite der Streitfrage zu erörtern, nämlich ob die Nichtberücksichtigung der §§ 6 und 8 berechtigt war oder nicht und infolgedessen das Gesetz vom 9. April 1927 verfassungsmäßig oder verfassungswidrig zustande gekommen ist. Dabei wird die Untersuchung sich an die Betrachtung zweier Fragen zu halten haben,

1. ob die §§ 6 und 8 gültig erlassen worden sind und welche Rolle ihnen in den Eintrittsgesetzen von 1919 zukommt und
2. ob im Falle der Bejahung der Gültigkeit ihre Geltungskraft nicht späterhin beeinträchtigt worden ist, in Anbetracht der Tatsache, daß den Bestimmungen bei keiner Gesetzesänderung ausdrücklich Rechnung getragen worden ist.

---

[10]) Rrats-Niederschriften 1927, §§214 b und 315.
[11]) Preuß. Klageschrift S. 9.
[12]) Preuß. Klageschrift S. 1.

II. Gültigkeit und Wesen der §§ 6 und 8.

§ 2. Die Frage der Gültigkeit der Eintrittsgesetze von 1919 und ihrer §§ 6 und 8.

Eine gesetzliche Vorschrift als Glied einer Vorschriftenreihe innerhalb eines Gesetzes hängt in gewisser Weise mit dem Bestand und der Geltung des ganzen Gesetzes zusammen. Will man die Gültigkeit der §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze von 1919 untersuchen, so wird eine Ausdehnung der Frage auf die Eintrittsgesetze selbst genau so unerläßlich sein, wie die Berücksichtigung des Gesetzgebungsverfahrens, in welchem diese erlassen sind. Die Erörterung bezüglich der Gültigkeit der §§ 6 und 8 ist daher auch bei einer Arbeit, die sich auf die Bedeutung bestimmter Vorschriften beschränkt, auf die Gültigkeit der Eintrittsgesetze selbst auszudehnen. Dabei muß von einem geschichtlichen Überblick ausgegangen werden. Denn staatsrechtliche Untersuchungen verlieren an Klarheit, wenn auf die Heranziehung politisch-geschichtlicher Gedanken verzichtet wird.[13]) Das Verständnis für die Gesetze von 1919 wird durch eine kurze Veranschaulichung der politischen Zustände von 1918/19 bedingt, soweit ihre Berücksichtigung die vorliegende Untersuchung und insbesondere die Beantwortung der gestellten Frage fördert.

Mit dem deutschen Umsturz vom 9. November 1918 ist das bisherige staatsrechtliche Gefüge des Reiches, das auf der Reichsverfassung vom 16. April 1871 beruhte, tatsächlich beseitigt worden. Rechtlich bedeutet der Sieg der Revolution die Quelle für ein neues Staatsrecht. „Die Befugnis zur Ausübung der Staatsgewalt ist nicht durch den rechtmäßigen Erwerb, sondern durch den tatsächlichen Besitz derselben bedingt. Die Staatsgewalt kann in keinem Augenblick eines Repräsentanten entbehren, der die Herrschaftsrechte handhabt. Da der vertriebene legitime Herrscher dazu nicht imstande ist, so muß es der tatsächlich im Besitz befindliche illegitime Herrscher tun“,[14]) im Falle der deutschen Revolution daher der Rat der Volksbeauftragten, auf den die Reichsstaats-

---

[13]) G. Jellinek, Staatslehre S. 16.

[14]) Meyer-Anschütz, S. 26, mit eingehenden Angaben des Schrifttums in Anm. 3; vgl. auch Anschütz, S. 4/5, Anschütz in Holtzendorff-Kohlers Enzycl. S. 12 ff.; G. Jellinek, Staatslehre S. 340/41 und Staatenverbindungen, S. 21/22; a. M. Freytagh-Loringhoven S. 14, Anm. 1.

gewalt am 9. November 1918 übergegangen ist.[15]) Die Innehabung der tatsächlichen Macht ist so die Grundlage für ein neues Recht geworden. Von den drei Staatsfunktionen, der Gesetzgebung, der Verwaltung und der Rechtsprechung, übte der Rat der Volksbeauftragten unzweifelhaft die wichtigste, die Gesetzgebung, völlig aus. Insoweit waren die Bestimmungen der alten Reichsverfassung vom 16. April 1871 durch die neue Handhabung der Reichsgesetzgebung beseitigt.

Es fragt sich, welcher Art diese Gesetzgebung war, und ob sie gewissen rechtlichen Bindungen unterworfen war. In der Staatslehre wird dem Staat die Eigenschaft der Souveränität beigelegt. Sie bedeutet „Unabhängigkeit von einer höheren Gewalt“ [16]) und äußert sich in zweifacher Richtung als die Unabhängigkeit vom Herrschaftsbereich anderer Staaten und als die Überordnung des Staates über die Personen und Personenverbände seines Gebietes.[17]) Nur im letzteren Sinne hat der Begriff der Souveränität in der vorliegenden Untersuchung Bedeutung. Wenn man die Souveränität in dieser zweiten Auswirkung betrachtet, so ergibt sich ihre Abhängigkeit von einem staatlichen Willen. Der Staat als begrifflich gedachtes Wesen kann unmittelbar keinen Willen erzeugen, sondern nur mittelbar durch ein oder mehrere Organe, welche die Staatsgewalt ausüben und wieder durch eine oder mehrere menschliche Personen gebildet werden. Ihre Willenserklärungen als Vertreter des Staates und der Staatsgewalt bekunden den Staatswillen. Ebenso wie der Wille des gedachten Gebildes „Staat“ auf den Willen menschlicher Personen zurückgeht, erscheint die durch einen Staatswillen bedingte Eigenschaft der Souveränität als Eigenschaft des durch menschliche Personen gebildeten, die Staatsgewalt ausübenden Organs.[18]) Diese Souveränität ist nur scheinbar unbeschränkt; in Wahrheit besteht immer die Schranke, daß es überhaupt Recht geben muß. Denn stellt man sich vor, daß sich jemand durch einen Umsturz in den Besitz der Staatsgewalt setzt und nun die ganze Rechtsordnung für aufgehoben erklärt, so wäre seiner und damit der Souveränität des Staates, in dem er die Staatsgewalt ausübt, doch insofern eine Schranke gezogen, als das Leben und Treiben in diesem Staate doch nicht völlig von einer gewissen Ordnung entblößt wäre, wenn an die Stelle des bisherigen Rechtszustandes nichts Neues gesetzt würde. Denn es gibt sicher noch viele Staatsbürger, die sich an die überkommenen Begriffe z. B. des Eigentums und des Verbotes der Tötung halten würden. Auch die Tätigkeit der Verwaltungsbehörden vollzieht sich doch zunächst in den bisherigen Bahnen. Das bisherige Recht setzt sich also möglicherweise gewohnheitsmäßig trotz der Aufhebung durch den Machthaber fort.

---

[15]) Anschütz S. 13; vgl. auch die genaue Darstellung bei Finger § 19, S. 148.
[16]) Meyer-Anschütz S. 21; G. Jellinek, Staatenverbindungen S. 16—37.
[17]) Meyer-Anschütz S. 24; Haenel, Staatsrecht § 16, S. 114, Anm. 11; G. Jellinek, Staatenverbindungen S. 22—23.
[18]) G. Jellinek, Staatenverbindungen S. 24—26.

Die Souveränität erscheint also nicht als Schrankenlosigkeit, sondern lediglich als „Möglichkeit der Selbstbeschränkung“,[19]) und zwar derart, „daß der Staat zwar jede einzelne Schranke als solche aufheben kann, d. h. daß Inhalt und Ausdehnung der Beschränkung wechseln können, die Beschränkung selbst aber fortexistieren muß.“ [20]) Das gewaltübende Organ ist als souverän zu betrachten, solange es nicht durch eigenen Willen seine Herrschaft begrenzt, d. h. sein Handeln rechtlich bindet, sei es durch eine Verfassung, sei es durch sonstige Gesetze, welche seine Aufgaben nach Art und Umfang regeln. Dabei spielt es keine Rolle, ob der Wille des Staatsorgans bei der Ausübung der Herrschaft vielleicht lediglich von den bisherigen gesetzlichen Vorbildern und der Erkenntnis beeinflußt wird, daß es unzweckmäßig ist, etwas Altes abzuschaffen, ohne die Möglichkeit zu haben, etwas brauchbares Neues an seine Stelle zu setzen.

In diesem Sinne ist der Rat der Volksbeauftragten als damaliger Träger der Reichsstaatsgewalt souverän gewesen. Einer rechtlichen Bindung hat er sich durch eigenen Willen in dem Augenblick unterworfen, als er seiner zeitlich und tatsächlich nach Inhalt und Ausdehnung ungebundenen Herrschaftsmacht durch die Einberufung der verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung ein Ziel setzte.[21])

Die am 19. Januar 1919 gewählte und zum 6. Februar nach Weimar einberufene Nationalversammlung hat den Rat der Volksbeauftragten als Träger der Reichsstaatsgewalt abgelöst.[22]) Ihre Funktionen und ihre staatsrechtliche Stellung ergeben sich nicht aus der gesetzgeberischen Tätigkeit der Volksbeauftragten. Die Verordnung über die Wahl zur verfassunggebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlgesetz) vom 30. November 1918 — RGBl. S. 1345 — berücksichtigt zwar den politisch-demokratischen Gedanken, nach welchem der gesamte Volkswille für die Bildung des Organs der neuen Staatsgewalt maßgebend sein soll, regelt aber vornehmlich technisch-formelle Fragen, die für die Zusammensetzung der Versammlung allerdings hohe Bedeutung erlangt haben.[23]) Nur der Name der genannten Verordnung deutet darauf hin, daß die Nationalversammlung souverän sein sollte, wenn ihr die alleinige Beschlußfassung über die zukünftige Verfassung, also über eine Gesetzgebungshandlung, zuerkannt worden ist. An die Verordnungen

---

[19]) G. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 36.

[20]) G. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 33, Anm. 44.

[21]) Verordnung vom 30. November 1918 über die Wahl zur verfessunggebenden deutschen Nationalversammlung (Reichswahlgesetz), RGBl. S. 1345.

[22]) Die bei Finger S. 160 abgedruckte Erklärung des Volksbeauftragten Scheidemann (s. auch Sten. Ber. der Nat.-Vers. Bd. 326, S. 36 C, D): „Nachdem die Nationalversammlung zusammengetreten ist und die provisorische Verfassung verabschiedet ist, ist die geschichtliche Mission, die uns als vorläufiger Regierung zugefallen war, beendet. Wir legen die Macht, die wir von der Revolution empfangen hatten, hiermit in ihre Hände.“ — ist m. E. eine nachträgliche förmliche Erklärung für den Wechsel in der Staatsgewalt.

[23]) Das Wahlergebnis wäre möglicherweise nach englischen Wahlgrundsätzen ein anderes gewesen, als nach dem angewandten Verhältniswahlrecht

und die sonstige staatsrechtliche Neuordnung, die der Rat der Volksbeauftragten getroffen hat, ist sie nicht gebunden gewesen, d. h. nicht in dem Sinne, daß sie diese Verordnungen als nicht bestehend betrachten konnte; das war nicht angängig, denn sie waren ja ein Teil des aus der siegreichen Revolution fließenden Rechtes geworden. Aber die Nationalversammlung konnte sie von sich aus ohne Hilfe anderer Organe beseitigen oder noch besonders bekräftigen. Letzteres wird im Übergangsgesetz vom 4. März 1919 — RGBl. S. 285 — im § 1 bestimmt, daß nämlich die Verordnungen der Volksbeauftragten ihre Gültigkeit behalten. Ein weiteres Zeichen souveränen Wirkens der Nationalversammlung ist die Art des Erlasses und der Verkündung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919,[24]) das vom Präsidenten der Nationalversammlung Dr. David ausgefertigt, im Reichsgesetzblatt S. 169 veröffentlicht worden ist und seine Geltungskraft rückwirkend von der Annahme in der Nationalversammlung ab angibt (§ 10). Zugleich liegt im Erlaß dieses Gesetzes für die Nationalversammlung aber auch der erste Schritt rechtlicher Bindung kraft eigenen Willens.[25]) Die Souveränität der Nationalversammlung wurde in der Gesetzgebungsbefugnis eingeschränkt. Die Gesetze waren nunmehr von der Zustimmung des Staatenausschusses abhängig (§ 4). Trotzdem lag in dieser Bindung keine Aufgabe der Machtfülle der Nationalversammlung. Sie hatte sich die Befugnis vorbehalten, über die Verfassung allein zu beschließen, wie es ihrem Auftrag entsprach. Dabei war sie an die Beachtung der bisherigen Staatsgrundlagen, wie sie im Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt niedergelegt waren, insoweit gebunden, als das Reich in seiner neuen Verfassung eine bundesstaatliche Republik mit einem Reichspräsidenten an der Spitze sein mußte und das Gebiet der Freistaaten nur mit deren Zustimmung geändert werden dürfte (§ 4 Abs. 1, § 6, § 7).[26]) Diese Bindung brauchte jedoch hinsichtlich der beiden ersten Gesichtspunkte nur eine theoretische zu sein, weil die Nationalversammlung im Wege der Gesetzgebung die entsprechenden Vorschriften des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt hätte abändern können. Das hätte sie durch einfaches Gesetz mit Zustimmung des Staatenausschusses bewirken können. Jedoch in Wirklichkeit bestimmten machtpolitische Gesichtspunkte die Absteckung der Grenzen für die Verfassung, und diese folgten der bisherigen Entwicklung, für welche das Gesetz vom 10. Februar 1919 nur ein Markstein geworden war.[27])

Keine rechtlichen Schranken hinderten jedoch die auf allen anderen Gebieten souveräne Nationalversammlung, wenn der Staatenausschuß zustimmte, sich der Gesetzesdelegation[28]) zu bedienen, z. B. eine er-

[24]) Vgl. W. Jellinek im Jahrb. d. öff. Rechts, Bd. 9, 1920, S. 31.
[25]) Vgl. Finger, S. 163.
[26]) Finger, S. 162/63.
[27]) Z. B. hinsichtlich des parlamentarischen Gedankens, vgl. § 8 Abs. 2 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt.
[28]) Über den Begriff vgl. Kelsen, S. 556.

leichterte Gesetzgebung einzuführen, oder, solange die neue Reichsverfassung noch nicht beschlossen war, welche durch Art. 76 Verfassungsänderungen nur an erschwerte Formen knüpfte, „dem Gesetzgeber der Zukunft Bindungen aufzuerlegen“.[29]) Das Gesetz über eine vereinfachte Form der Gesetzgebung für die Zwecke der Übergangswirtschaft vom 17. April 1919 — RGBl. S. 394 — ist ein Beispiel der erleichterten Gesetzgebung, die durch die Reichsregierung, den Staatenausschuß und einen Ausschuß der Nationalversammlung von 28 Mitgliedern ausgeübt werden sollte. Die Gesetze über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft vom 27. März und 24. Juni 1919 — RGBl. S. 345 und 599 – sind dagegen Beispiele für erschwerte Gesetzgebungsformen, weil ihre §§ 6 und 8 die Abänderung der Gesetze von 1919 nur unter den Voraussetzungen zulassen, welche nach der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen vorgesehen sind. Beide Gesetzesgruppen sind gültig erlassen. Sie sind der damaligen rechtlichen Bindung der Nationalversammlung durchaus angepaßt, wenn sie mit Zustimmung des Staatenausschusses ergangen sind.

Für die Gültigkeit der Eintrittsgesetze und insbesondere der §§ 6 und 8 folgt aus dem § 1 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 — RGBl. S. 285 —, welches die bisherigen Gesetze und Verordnungen des Reiches bis auf weiteres in Kraft läßt, soweit es nicht selbst oder das Gesetz über die vorläufige Reichsgewalt entgegenstehen, auch kein Hindernis. Es wäre nämlich zweifelhaft, ob nicht der Art. 78 der Reichsverfassung von 1871 entgegensteht. Denn die alte Reichsverfassung war ja noch nicht völlig durch die Revolution und das neue Recht aufgehoben. Ist oben die Ansicht vertreten worden, daß mit der Ausübung der Staatsgewalt durch den Rat der Volksbeauftragten und dem Ende der alten Staatsorgane mindestens hinsichtlich der Reichsgesetzgebung und der Reichsgesetzgebungsorgane die Gültigkeit der alten Reichsverfassung beseitigt worden ist, so kommt darin noch nicht zum Ausdruck, daß auch der Art. 78 seine Kraft verloren hat. Für den Absatz 1, welcher Verfassungsänderungen im Wege der Gesetzgebung als abgelehnt betrachtet, wenn sie im Bundesrat 14 Stimmen gegen sich haben, muß das späteştens mit Erlaß des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt, insbesondere der §§ 2 und 4, angenommen werden. Dort wird einmal der Staatenausschuß nach der Bevölkerungszahl der einzelnen Freistaaten zusammengesetzt, nicht mehr wie der alte Bundesrat nach dem Grundsatze, daß keine Änderung gegen den Willen Preußens oder der vereinigten Bundesstaaten Bayern, Württemberg und Sachsen durchgeführt werden könne,[30]) dann aber sieht § 4 des Gesetzes vom 10. Februar 1919 keine Erschwerung in der Gesetzgebung vor, wie sie sich z. B. bei Verfassungsgesetzen findet. Daß aber der Absatz 2 des Art. 78 der alten Reichsverfassung noch be-

---

[29]) Dieser Ausdruck bei Triepel im Arch. f. öff. Recht, Bd. 39, S. 465.

[30]) Vgl. Staatssekretär Preuß in seiner Denkschrift vom 3. Januar 1919, Deutscher Reichsanzeiger Nr. 15 vom 20. Januar 1919, 1. Beil.; Zorn I, S. 431.

stand, ist nicht zu leugnen.[31]) Er besagt, daß „diejenigen Vorschriften der Reichsverfassung, durch welche bestimmte Rechte einzelner Bundesstaaten in deren Verhältnis zur Gesamtheit festgestellt sind, nur mit Zustimmung des berechtigten Bundesstaats abgeändert werden können". Art. 35 Abs. 2 der alten Reichsverfassung stellt solche Sonderrechte auf. Er lautet: „In Bayern, Württemberg und Baden bleibt die Besteuerung des inländischen (Branntweins und [32]) Bieres der Landesgesetzgebung vorbehalten. Die Bundesstaaten werden jedoch ihr Bestreben darauf richten, eine Übereinstimmung der Gesetzgebung über die Besteuerung auch dieser Gegenstände herbeizuführen."

Die Gesetzgebungstätigkeit des Rates der Volksbeauftragten im Wege der Verordnung wie auch die Gesetzgebung der Nationalversammlung hatten bis zum Erlaß der Eintrittsgesetze von 1919 durch Sonderbestimmungen noch keinesfalls die Zuständigkeitsgrenzen der alten Reichsverfassung zwischen Reich und Ländern verschoben oder beseitigt. Es galten die alten Grundsätze. Die durch die Umwälzung in den Ländern ans Ruder gekommenen Träger der Staatsgewalt, insbesondere die verfassunggebenden Landesversammlungen, hatten in Bayern, Württemberg und Baden durchaus noch die Gesetzgebungsmöglichkeit auf dem Gebiete der Biersteuer.[33]) Deshalb war für den Erlaß der Eintrittsgesetze die Zustimmung zur Aufhebung der in Art. 35 Abs. II der Reichsverfassung von 1871 verbürgten Sonderrechte notwendig. Wären die Eintrittsgesetze ohne die Zustimmung der süddeutschen Staaten erlassen worden, so hätten sie gegen Art. 35 Abs. 2 und Art. 78 Abs 2

---

[31]) Vgl. Schmelzle, S. 211/212 und die Begründungen zu den Eintrittsgesetzen, Nat.-Verf.-Drucksachen Nr. 172 in Bd. 337 und Nr. 5739 in Bd. 377; ferner Württ.-LT-Beilage Nr. 61 vom 1. April 1919, S. 215 r. Sp. unten.

[32]) Aufgehoben durch das Gesetz betr. die Besteuerung des Branntweins vom 24. Juni 1887 — RGBl. S. 253 — § 47 Abs. 2 in Verbindung mit den Verordnungen betreffend die Besteuerung des Branntweins in Baden, Württemberg und Bayern vom 9., 23. und 27. September 1887 — RGBl. S. 485, 487 und 491 —.

[33]) Vgl. Schmelzle, S. 211/12.

Nachdem das Reichsbiersteuergesetz vom 26. Juli 1918 — RGBl. S. 863 —, das die Biersteuer um etwa das Dreifache des bisherigen Betrages erhöhte, und das Gesetz über die Biersteuerausgleichungsbeträge vom selben Tage — RGBl. S. 886 — am 1. Oktober 1918 in Kraft getreten waren, hat allein Baden durch das Gesetz vom 5. Oktober 1918 die Biersteuer betreffend — Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 365 — in § 4 die Steuer erhöht. Das Gesetz sollte aber gemäß § 67 erst am 1. April 1919 in Kraft treten. Daß trotz des inzwischen erfolgten Umsturzes die Inkraftsetzung stattfand, ist aus § 1 der Verordnung vom 24. Juni 1919 — Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 379 —, die Einführung des Reichsbiersteuergesetzes betreffend, zu entnehmen (vgl. Württ.-LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 216 r. Sp.). § 1 lautet: „Nachdem Baden auf Grund des Reichsgesetzes vom 24. Juni 1919 — RGBl. S. 599 — mit Wirkung vom 1. Juli 1919 an der Biersteuergemeinschaft beigetreten ist, gilt von diesem Tage an in Baden (mit Einschluß der Zollausschlußgebiete) das Biersteuergesetz vom 26. Juli 1918, RGBl. S. 863. Dagegen tritt mit Ablauf des 30. Juni 1919 das badische Biersteuergesetz vom 5. Oktober 1918 — Gesetz- und Verordnungsblatt S. 365 — außer Kraft".

der alten Reichsverfassung verstoßen. Das Organ, die Zustimmung zur Änderung oder Beseitigung der Sonderrechte zum Ausdruck zu bringen, war gemäß § 3 Satz 1 des Übergangsgesetzes vom 4. März 1919 — RGBl. S. 285 — der Staatenausschuß, der an die Stelle des in Art. 78 der alten Reichsverfassung erwähnten Bundesrats trat. In der Tat wurde auch im Staatenausschuß die Zustimmung zur Aufhebung der Sonderrechte von Bayern, Württemberg und Baden gegeben,[34]) so daß nach dem damaligen Rechtszustand keine Gültigkeitshemmungen für den Erlaß der Eintrittsgesetze vorhanden waren.[35])

Für die Erschwerung der Änderung kraft eigener Bestimmung gab es bei den Gesetzen über den Eintritt der süddeutschen Freistaaten in die Biersteuergemeinschaft weder einen gesetzlichen Anhalt noch ein gesetzliches Verbot. Daher war der freie souveräne Wille der Nationalversammlung im Zusammenhang mit dem Staatenausschuß hierfür maßgebend. Die Frage der Gültigkeit der Eintrittsgesetze, insbesondere der §§ 6 und 8, ist demnach zu bejahen.

Damit ergibt sich aber auch die Hinfälligkeit der Behauptung, daß der Hinweis der §§ 6 und 8 auf die Voraussetzungen, die nach der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen vorgesehen sind, sich nur auf die alte Reichsverfassung beziehen könne. Ihre entsprechenden Vorschriften waren ja nicht mehr in Geltung. Eine Bezugnahme auf überholte Gesetze erscheint immer unwahrscheinlich, wenn diese nicht genauer bezeichnet sind. Die Eintrittsgesetze sagen aber nicht, daß sie in ihren §§ 6

Vorher war am 14. März 1919 noch eine Verordnung, den Vollzug des Biersteuergesetzes betreffend, — Badisches Gesetz- und Verordnungsblatt S. 158 — ergangen.

Württemberg hatte zwar am 13. Februar 1919 ein neues Gesetz betreffend die Biersteuer der Landesversammlung vorgelegt (Beilage 36 vom 22. Februar 1919). Durch den bald darauf erfolgten Eintritt Württembergs in die Biersteuergemeinschaft ist dieser Gesetzentwurf jedoch hinfällig und deshalb zurückgezogen worden (Württembergische LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 216 r. Sp. a. E.; vgl. in Protokoll-Bd. II der Verh. d. Württ. verfassunggebenden Landesvers. bezw. LT 1919, S. 783, linke Sp. den Bericht des Abg. Dr. Schott i. d. 36. Sitz. am 13. Juni 1919; vgl. auch die Rede des Finanzministers Liesching in derselben Sitzung S. 791, linke Sp. oben).

Der bayerischen Kammer der Abgeordneten wurde schon am 21. Juni 1918 der Entwurf eines Biersteuergesetzes vorgelegt (Beilage 2503), dessen Verabschiedung jedoch vertagt wurde (487. Sitz. vom 2. August 1918, Sten. Ber. Bd. 19/20, S. 673). Nach der Revolution ist darauf nicht mehr zurückgegriffen worden (vgl. die Ausführungen des Abg. Ackermann im Bayer. LT am 3. Dezember 1926, Sten. Ber. S. 220).

Daraus geht hervor, daß die Bestimmung des Art. 35 der alten Reichsverfassung in der Tat noch bestand und die im Abs. 2 den süddeutschen Bundesstaaten gewährten Befugnisse noch nicht beseitigt waren.

[34]) Niederschriften des Staatenausschusses 1919, § 124 hinsichtlich Württembergs (vgl. dazu Württ. LT-Beil. 1919, Nr. 61, S. 215 r. Sp. oben) und § 383 hinsichtlich Bayerns und Badens (vgl. dazu Schmelzle, S. 218 r. Sp.).

[35]) Über die Frage, ob und wann der Verzicht auf ein Reservatrecht staatsrechtlich seine Gültigkeit erlangt, vgl. bezügl. des Württ. Biersteuerreservats die Darstellung in der Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215/16.

und 8 die alte Reichsverfassung meinen. Infolgedessen kann damals nur an die neue, kommende Reichsverfassung gedacht worden sein. In der Tat ist diese Vermutung sehr naheliegend. Im Augenblick des Erlasses der Eintrittsgesetze, sowohl am 24. Juni wie auch schon am 27. März 1919, war der neue Verfassungsentwurf bereits veröffentlicht und Gegenstand der Beratung im Staatenausschuß und in der Nationalversammlung, so daß der darin enthaltene Art. 54, der dem heutigen Art. 76 entspricht, durchaus einen Anhaltspunkt dafür bot, daß es sich hier nur um eine Änderungsmöglichkeit mit einer Zweidrittelmehrheit handeln könne.[36])

§ 3. Nach Wesen und Zweck erhöhen die §§ 6 und 8 die formelle Gesetzeskraft der Eintrittsgesetze.

Zu dem gleichen Ergebnis wie die vorliegende Abhandlung gelangt hinsichtlich der Gültigkeit der Eintrittsgesetze von 1919 und insbesondere der §§ 6 und 8 die preußische Klageschrift an den Staatsgerichtshof vom

---

[36]) Der unveröffentlichte Vorentwurf zur Verfassung des Deutschen Reiches vom 3. Januar 1919 mit einer Denkschrift des Staatssekretärs Preuß regelt den Gedanken des jetzigen Art. 76 in § 45 (Triepel, Quellensammlung S. 8), der im Deutschen Reichsanzeiger Jahrg. 1919, Nr. 15, 1. Beilage veröffentlichte Entwurf Preuß vom 20. Januar 1919 in § 51 Abs. 2 (Triepel a. a. O., S. 14). Am 17. Febr. 1919 wurde der Regierungsentwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches dem Staatenausschuß vorgelegt (Drucks. des Staatenausschusses 1919, Nr. 4, bei Triepel a. a. O., S. 17). Am 21. Febr. gelangte er bereits an die Nationalversammlung (Nat.-Vers.-Drucksachen Nr. 59, bei Triepel S. 27.)

Übereinstimmend mit der hier vertretenen Ansicht: Preuß. Klageschrift S. 3; Ministerialdirektor v. Sichart: in der 24. Rrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, Niederschriften § 315, S. 173, linke Sp. und am deutlichsten der Württ. Finanzminister Liesching in der 36. LT-Sitz. vom 13. Juni 1919 (Protokoll-Bd. II, S. 790 linke Sp.).

A. M.: Staatssekretär Popitz im Steuerausschuß des RT, Drucksachen Nr. 3207, S. 17, und in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 359 A.

Angenommen, die Reichsverfassung wäre nicht ergangen oder vor ihrem Erlaß wäre eine Änderung der Eintrittsgesetze notwendig gewesen, dann hätte juristisch einer etwaigen Änderung der Eintrittsgesetze mit einfacher Mehrheit nichts im Wege gestanden. Denn es fehlte gewissermaßen noch das Ausführungsgesetz, die Reichsverfassung, welche das Abänderungsverfahren angeben sollte. Die alte Reichsverfassung galt nach obigen Darlegungen bezüglich des Art. 78 Abs. 1 infolge des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt und des Übergangsgesetzes nicht mehr. Art. 78 Abs. 2 aber war auf die Eintrittsgesetze nicht mehr anwendbar, da diese kein Reservatrecht mehr enthielten, nachdem die Sonderrechtsstaaten im Staatenausschuß durch ihre Zustimmung zu den Eintrittsgesetzen auf ihre Sonderrechte auf dem Gebiet der Biersteuer verzichtet hatten. Es wäre also bei dem allgemeinen Satze des Rechtsstaates geblieben: lex posterior derogat priori. Diese Unterstellung beleuchtet einen ähnlichen staatsrechtlichen Fall, wie ihn Triepel (Arch. f. öff. Recht, Bd. 39, S. 460) bezüglich der Unvollständigkeit der Reichsverfassung z. B. vor Erlaß eines Gesetzes über den Volksentscheid hervorhebt. — Würde heute beschlossen werden, die Reichsverfassung nur mit Dreiviertelmehrheit zu ändern, so würden auch die Eintrittsgesetze dieser Änderungserschwerung unterliegen.

12. Mai 1927[37]), jedoch unter nicht ganz zutreffenden Ausführungen. Diese sind eher geeignet, zur Frage nach dem Wesen der Eintrittsgesetze Stellung zu nehmen und an einem Punkte zu rühren, der am wenigsten klargestellt erscheint, nämlich der eigentlichen Bedeutung der §§ 6 und 8. Die weitere Erörterung wird sich auf die Stellungnahme zu der staatsrechtlichen Bedeutung der §§ 6 und 8 erstrecken, ohne das Wesen der Eintrittsgesetze dabei außer acht lassen zu können, indem sie die Beurteilung der Ausführungen in der preußischen Klageschrift zum Ausgangspunkt nimmt.

Zunächst erscheint die Berufung auf die Schriftsteller Hatschek,[38]) Triepel[39]) und Erich Kaufmann[40]) nicht am Platze, weil diese zu einem zwar ähnlichen, aber bei näherer Betrachtung doch anders gearteten Falle Stellung nehmen. Die drei Schriftsteller haben bei der Erörterung der Frage, ob es angängig sei, die Änderung von gewissen Gesetzen oder von deren Teilbestimmung[41]) an erschwerte Gesetzgebungsformen zu knüpfen, die Fälle im Auge, die n a ch Erlaß der Reichsverfassung vom 11. August 1919 — RGBl. S. 1383 — offenkundig geworden sind, so Triepel und Erich Kaufmann,[42]) die die Annahme derartiger Gesetze mit Zweidrittelmehrheit verlangen, und Hatschek,[43]) der eine einfache Mehrheit für genügend erachtet. Gegenstand der preußischen Klageschrift und auch vorliegender Betrachtung sind aber die Eintrittsgesetze von 1919, die v o r Erlaß der Reichsverfassung ergangen sind. Hierauf sind die Ausführungen beider Schriftstellergruppen nicht anwendbar, weil sie einen in seinen Voraussetzungen anders gearteten Tatbestand behandeln.[44])

Weiter heißt es in der Preußischen Klageschrift[45]): „Jedenfalls muß anerkannt werden, daß die hier in Rede stehenden Bestimmungen gültig erlassen werden konnten, denn die Nationalversammlung, die sie beschlossen hat, hatte den Auftrag und die Vollmacht, Verfassungsrecht zu schaffen. Solange sie die Reichsverfassung noch nicht erlassen hatte, war sie in der Lage, verfassungsrechtliche Teilvorschriften gültig

---

[37]) S. 3.

[38]) Deutsches und Preuß. Staatsrecht II, S. 19.

[39]) Arch. f. öff. Recht, Bd. 39, S. 464.

[40]) In JW 1919, S. 901 ff.

[41]) Z. B. Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung v. 10. September 1919 —RGBl. S. 1591 — § 46, Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 RGBl. S. 1993 — § 444.

[42]) a. a. O. Vgl. auch Breiholdt im Arch. f. öff. Recht, Bd. 10 (1926), S. 312; Arndt in JW 1921, S. 498; Poetzsch S. 131; Erich Kaufmann in Recht und Wirtschaft 1919, S. 213, linke Sp. oben; Düringer ebenda 1920, S. 2 ff.; ferner in der 83. Nat.-Verf.-Sitz. vom 19. August 1919, Sten. Ber. Bd. 329, Abg. Blunck S. 2629, Abg. v. Delbrück S. 2637; in der 120. Nat.-Verf.-Sitz. v. 27. Nov. 1919, Sten. Ber. Bd. 331, Abg. Düringer S. 3800, Abg. Pohlmann S. 3810, Abg. v. Delbrück und Haußmann S. 3811.

[43]) a. a. O.

[44]) Im Rahmen der vorliegenden Erörterung wird von einer Besprechung der von Hatschek, Triepel und Erich Kaufmann angezogenen Fälle abgesehen.

[45]) S. 3.

zu beschließen. Das lag im Rahmen des ihr erteilten Auftrags." Diese Erwägung ist zwar richtig, aber daraus folgt noch nicht, daß die Eintrittsgesetze von 1919 auch „verfassungsrechtliche Teilvorschriften" sind. Hiermit können nur Vorschriften gemeint sein, die inhaltlich ein Gebiet des künftigen Verfassungszustandes regeln sollten. Damit wird das Wesentliche nicht genug hervorgehoben. Mögen die Eintrittsgesetze inhaltlich verfassungsrechtliche Teilvorschriften sein oder nicht, jedenfalls erhalten sie diesen Charakter niemals durch die §§ 6 und 8. Wenn diese besagen: „Änderungen dieses Gesetzes können nur unter den Voraussetzungen erfolgen, die nach der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen vorgesehen sind," so soll doch damit nicht ein Teil des künftigen Verfassungszustandes geregelt werden. Vielmehr erheben die §§ 6 und 8 nur auf eine formelle Bedeutung Anspruch. Eine Erörterung über die Berechtigung der preußischen Klageschrift, die Eintrittsgesetze als verfassungsrechtliche Teilvorschriften aufzufassen, kann wohl zur Deutung des Wesens dieser Gesetze selbst, nicht aber der §§ 6 und 8 allein führen und ist daher hier nicht am Platze.[46]) Für den augenblicklichen Stand der Betrachtung fragt sich nur, welche Bedeutung den §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze beizulegen ist. Dazu bedarf es zunächst einer allgemeinen begriffserklärenden Darlegung.

Man unterscheidet Gesetze im formellen und materiellen Sinne.[47]) Ein formelles Gesetz ist „jede in einer bestimmten verfassungsmäßigen Form abgegebene staatliche Erklärung"[48]) und erlangt mit der Verkündung die formelle Gesetzeskraft, d. h. es kann nach den Grundsätzen jedes Rechtsstaates nur im Wege der Gesetzgebung „aufgehoben, abgeändert oder authentisch interpretiert werden".[49])

Ein Gesetz im materiellen Sinne enthält einen Rechtssatz,[50]) einen Rechtsbefehl des Staates an Untertanen oder Behörden, ein bestimmtes Verhalten zu üben. Dieser Begriff ist nicht notwendig an die Gesetzesform gebunden. Er kann auch durch eine Rechtsverordnung erfüllt werden.[51])

Wenn man von dem jetzt in der Wissenschaft herrschenden Gesetzesbegriff den Begriff des Verfassungsgesetzes abzweigt, so ist auch bei diesen Gesetzen eine Unterscheidung in formeller und materieller Richtung zur Bestimmung des Verfassungsbegriffes möglich und angebracht.[52])

---

[46]) Unten bei der Erörterung der Frage der Vereinbarkeit der §§ 6 und 8 mit der Reichsverfassung wird darauf zurückgegriffen (vgl. § 4).

[47]) Schrifttum darüber bei Anschütz in Holtzendorff-Kohlers Enzykl. S. 151.

[48]) Seligmann S. 26.

[49]) Anschütz Krit. Studien, S. 9; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 242; Haenel, Staatsrecht S. 125, u. a.

[50]) Anschütz a. a. O. S. 88; vgl. Laband II, S. 73.

[51]) Im Rahmen vorliegender Betrachtung genügt die Feststellung der Tatsache dieser wissenschaftlichen Unterscheidung. Von ihrer Herleitung muß hier abgesehen werden, weil sie zu umfangreich ist und außerhalb der gestellten Aufgabe liegt.

[52]) In diesem Sinne unterscheidet Haenel, Staatsrecht S. 119 ff.

In der Tat zeigt diese Unterscheidung den Weg für die weitere Untersuchung. Um das Wesen der §§ 6 und 8 zu deuten, genügt zunächst die Klarstellung des Begriffs „Verfassungsgesetz im formellen Sinn“. Scheidet man Gesetze im formellen Sinne in einfache und Verfassungsgesetze, so ergibt sich, daß Verfassungsgesetze formeller Art nur ein Ausschnitt des formellen Gesetzesbegriffes sind, nämlich solche, die mit der Verkündung erhöhte formelle Gesetzeskraft erlangen, weil sie nur im Wege eines erschwerten Gesetzgebungsverfahrens, etwa nur durch eine erhöhte Mehrheit des Gesetzgebungsorgans oder mit Zustimmung anderer Staatsorgane geändert werden können.[53]) Derartige Gesetze sind vornehmlich die sogenannten Verfassungsurkunden. Diese können nicht allein den Anspruch erheben, unter erhöhter formeller Gesetzeskraft zu stehen.[54]) Die Gegenüberstellung von Verfassungsurkunden und von Teilvorschriften mit erhöhter formeller Gesetzeskraft beweist, daß bei Verfassungsurkunden in der Regel das gesamte Gesetz nach Form und Inhalt geschützt wird, während bei den in Anmerkung 54 genannten Beispielen nur ein Schutz gewisser Vorschriften, aber nicht des ganzen Gesetzes vorgesehen ist.

Wenn ein erschwertes Abänderungsverfahren die formelle Gesetzeskraft erhöht und die damit ausgestatteten Gesetze verfassungsrechtliches Gepräge in formeller Beziehung erlangen, so müßte auch durch die §§ 6 und 8 den Gesetzen vom 27. März 1919 — RGBl. S. 345 — und vom 24. Juni 1919 — RGBl. S. 599 — über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft die Eigenschaft von formellen Verfassungsgesetzen zukommen. Daß der Wortlaut der §§ 6 und 8 dies ausdrückt, unterliegt keinem Bedenken. Jedoch ist damit nicht die Frage beantwortet, ob die erhöhte formelle Gesetzeskraft der Sinn und der Zweck der §§ 6 und 8 gewesen ist, ob sie vom Gesetzgeber gewollt war und in den in Rede stehenden Gesetzesvorschriften den geeigneten Ausdruck gefunden hat und ob die Eintrittsgesetze in ihrer Gesamtheit ihr unterliegen. Das wird gerade von den Vertretern der Reichsregierung und der süddeutschen Staaten gelegentlich des Änderungsgesetzes von 1927 bezweifelt, wenn auch nicht ausdrücklich. Denn der Begriff der erhöhten formellen Gesetzeskraft ist nirgends erwähnt. Aber die Richtung der damit zum Ausdruck kommenden Auffassung geht jedenfalls dahin, den §§ 6 und 8 entweder gar keine oder höchstens eine nur zu Gunsten der bevorrechtigten Freistaaten beschränkte Bedeutung zukommen zu lassen.[55]) Um darüber Klarheit zu bekommen, vergegenwärtige man sich die Entstehung der Eintrittsgesetze.

---

[53]) Laband II, S. 72; G. Jellinek, Gesetz und Verordnung, S. 263; Meyer-Anschütz, S. 462, Nr. 3; Haenel Staatsrecht, S. 125; Erich Kaufmann in JW 1919, S. 902 r. Sp. — Über den Begriff der Änderung vgl. § 5.

[54]) Vgl. Wiese, S. 8. Beispiele: Reichspostfinanzgesetz vom 18. März 1924 — RGBl. I S. 297 — § 13 Abs. 2; Reichsbahngesetz vom 30. August 1924 — RGBl. II, S. 272 — § 3 Abs. 2.

[55]) Vgl. Staatssekretär Popitz im Steuerausschuß des RT 1927, Drucksache Nr. 3207, S. 11, 17, 18 und in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927,

Nach dem Recht der alten Reichsverfassung bestanden in Art. 35 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 4 für Bayern, Württemberg und Baden Reservatrechte für die Biersteuergesetzgebung.

Mit der Revolution von 1918 erstarkte allenthalben der unitarische Gedanke.[56]) Nicht nur der Vater der Weimarer Reichsverfassung, Staatssekretär Preuß, hat ihn in seiner Denkschrift zum Verfassungsentwurf vom 3. Januar 1919[57]) als erstrebenswertes Ziel hingestellt. Auch der in unitarischen Gedankengängen gemäßigtere Regierungsentwurf vom 17. Februar 1919 sah keine Sondergesetzgebung auf dem Gebiet des Abgabewesens mehr vor.[58]) Die Mehrheit der Nationalversammlung stand auf unitarischem Boden.[59]) Demgegenüber versuchten trotzdem die Reservatstaaten ihre Rechte womöglich unversehrt zu erhalten[60]) und in der künftigen Verfassung zu verankern. Das kam in folgenden Tatsachen zum Ausdruck.

Bei der Besprechung der einzelstaatlichen Regierungen am 25. Januar 1919 im Reichsamt des Innern zwecks Stellungnahme zu dem Preuß'schen Verfassungsentwurf stellten die süddeutschen Freistaaten Bayern, Württemberg und Baden bei der Erörterung des § 4 Ziff. 7 ohne Erfolg den Antrag, ihre Sonderrechte auf dem Gebiet der Biersteuer aufrecht zu erhalten.[61])

Sten. Ber. S. 10 358 A—10 359 A und in der 24. Rrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften S. 174 r. Sp.; ein Vertreter der bayerischen Regierung im Steuerausschuß des RT 1927, a. a. O., S. 13; Staatsrat v. Wolf in der 303. RT-Sitz. vom 1. April 1927, Sten. Ber. S. 10 267 D—10 268 D und in der 24. Rrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften S. 172 r. Sp.

[56]) Vgl. Nat.-Verf.-Drucksache Nr. 391 in Bd. 336, S. 128, 129: Reden der Abg. Ablaß und Keil, S. 133: Rede des Abg. Gröber.

[57]) Veröffentlicht am 20. Januar 1919 in Nr. 15 des Deutschen Reichsanzeigers, 1. Beilage. Vgl. Schmelzle S. 209 und Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 213 r. Sp.

[58]) Vgl. Art. 7 Abs. 2 des Entwurfs einer Reichsverfassung an den Staatenausschuß vom 17. Februar 1919, Drucksache Nr. 4 (Triepel, Quellensammlung S. 17): „Das Reich hat ferner die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke in Anspruch genommen werden, sowie über die Aufstellung von Grundsätzen für die Zulässigkeit und Erhebungsart von Landesabgaben, soweit sie sich im Rahmen des Zollvereinigungsvertrages vom 8. Juli 1867 bewegen oder eine Doppelbesteuerung verhüten sollen."

[59]) Vgl. d. Rede des Württ. Finanzministers Liesching i. d. 36. LT-Sitz. v. 13. Juni 1919, Protokoll-Bd. 2, S. 790 linke Sp. unten.

[60]) Vgl. z. B. in der bayerischen LT-Beilage 1919, Bd. I, Nr. 5, S. 23 das Ersuchen an die bayerische Regierung vom 21. Februar 1919, an dem bayerischen Sonderrecht auf dem Gebiete der Bierbesteuerung unter allen Umständen festzuhalten.

[61]) Vgl. Schmelzle S. 211, linke Sp. Hier ist wohl versehentlich auf § 7 des Preuß'schen Entwurfs verwiesen. Gemeint ist aber § 4 Ziffer 7 der lautet: „Der Gesetzgebung des Reiches unterliegen ferner folgende Angelegenheiten: Ziffer 7: Die für das Reich zu erhebenden Steuern und Abgaben, sowie die Errichtung von Betrieben für Reichszwecke". — Vgl. ferner Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 213 linke Sp.

Bei Besprechungen Anfang Februar im Reichsschatzamt wurde zwar seitens der Vertreter des Reiches erklärt, das Reichsfinanzministerium habe an der Frage der Erhaltung oder Ablösung der Sonderrechte kein Interesse, wolle aber als unparteiischer Dritter zwischen der Mehrheit des Volkes und den Sonderrechtsstaaten vermitteln, in dem Sinne, daß letztere vor einer Vergewaltigung durch die Nationalversammlung geschützt würden. Deswegen werde bei Ablösung der Sonderrechte eine Entschädigung angeboten, die gegebenenfalls auch in der Verfassung ihren Ausdruck finden könnte.[62])

Der Verabschiedung des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt vom 10. Februar 1919 — RGBl. S. 169 — gingen vergebliche Bemühungen Bayerns voraus, „in § 4 Abs. 1, Satz 2 [63]) eine Einschränkung der Souveränität der Nationalversammlung zu erzielen, daß die Sonderrechte der Einzelstaaten in der endgültigen Reichsverfassung nur mit deren Zustimmung sollten geändert werden können". [64])

Als am 17. Februar der Reichsminister des Innern den Entwurf einer Verfassung des Deutschen Reiches dem Staatenausschuß mit dem Antrage vorlegte, ihm die gemäß § 2 des Gesetzes über die vorläufige Reichsgewalt erforderliche Zustimmung zu seiner Einbringung an die Nationalversammlung zu erteilen, da gelang es den süddeutschen Freistaaten Bayern, Württemberg und Baden, in den Entwurf noch folgenden Zusatz zu Art. 7 Abs. 2 [65]) hineinzusetzen, der allerdings als Art. 116 unter den Schlußbestimmungen eingereiht wurde [66]):

> „In Bayern, Württemberg und Baden verbleibt es hinsichtlich der Besteuerung des inländischen Bieres bei den Vorschriften des Art. 35 Abs. 2 und Art. 38 Abs. 4 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 16. April 1871, bis ein Gliedstaat sein Einverständnis mit dem Inkrafttreten des Art. 7 Abs. 2 für sein Gebiet erklärt und die Reichsregierung dem Inkrafttreten zustimmt."

Jedoch war dieser Erfolg nicht von Dauer. Der Verfassungsausschuß der Nationalversammlung hat den Art. 116 am 20. März 1919 gestrichen [67]) und später, als aussichtsvolle Verhandlungen über den Erlaß eines Gesetzes über den Eintritt Bayerns und Badens in die Biersteuergemeinschaft stattfanden, ist Bayern auf die Erhaltung seines

---

[62]) Vgl. Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 213/14; Schmelzle S. 211 linke Sp.

[63]) „Die künftige Reichsverfassung wird von der Nationalversammlung verabschiedet. Es kann jedoch der Gebietsstand der Freistaaten nur mit ihrer Zustimmung geändert werden."

[64]) Schmelzle, S. 211 r. Sp.

[65]) Vgl. Anm. 58 auf S. 24.

[66]) In der 6. Sitz. des Staatenausschusses, § 24 der Niederschriften S. 41; Schmelzle S. 212/13.

[67]) In der 14. Sitz., Drucksache Nr. 391 in Bd. 336, S. 143 r. Sp. unten; vgl. Schmelzle S. 217 und Württ. LT-Beiloge 1919, Nr. 61, S. 216 r. Sp.

Sonderrechts in der Vollsitzung der Nationalversammlung nicht mehr zurückgekommen.[68])

Die Bemühungen waren vornehmlich der Anregung Bayerns entsprungen. Aber mit der Erfolglosigkeit aller Versuche machte sich allmählich Verhandlungsbereitschaft und Nachgiebigkeit geltend.

Württemberg hatte zur selben Zeit, als es der Einfügung eines Artikels 116 in den Verfassungsentwurf zustimmte, schon Verhandlungen mit der Reichsregierung wegen Aufgabe seiner Sonderrechte, sowohl auf dem Gebiete der Biersteuer wie auf dem des Heeres- und Verkehrswesens, gepflogen, aus der Erwägung heraus, daß je eher eine Regelung mit dem Reiche getroffen würde, desto besser den Belangen Württembergs gedient werde.[69]) Für Württemberg mag auch die Absicht leitend gewesen sein, sich seines unrentabel gewordenen Eisenbahnwesens zu entledigen. Deshalb war es zum Entgegenkommen auf anderen Sonderrechtsgebieten um so eher bereit.[70]) Den Abschluß des württembergischen Sondervorgehens, das übrigens Bayern und Baden zur Kenntnis gegeben worden war,[71]) bildete auf dem Gebiete des Biersteuerreservats dann das Gesetz über den Eintritt des Freistaates Württemberg in die Biersteuergemeinschaft vom 27. März 1919 — RGBl. S. 345 —, das am 1. April in Kraft trat.

Bayern hatte schon am 25. März im Verfassungsausschuß durch seinen Vertreter, Staatsrat v. Wolf, sein Einlenken dadurch bekundet,[72]) daß v. Wolf erklärte, die bayerische Regierung sei bereit, die Hand zu einer Verständigung zu bieten und in Verhandlungen mit der Reichsregierung einzutreten. Aber sie stehe grundsätzlich bezüglich aller Reservatrechte auf dem Standpunkt, daß eine Vergewaltigung, eine einseitige Aufhebung seitens des Reiches nicht zulässig sei. Es handele sich um Bedingungen, unter denen Bayern seinerzeit dem Reiche beigetreten sei, also um vertragsmäßige Rechte, die auch durch die Revolution nicht

[68]) Schmelzle S. 219, linke Sp. oben; vgl. in der 421. Sitz. d. Verfassungsausschusses vom 18. Juni 1919 die Erklärung des Bayerischen Gesandten v. Preger (Bd. 336 Nat.-Verf. Drucksache Nr. 391, S. 542): „Bei der ersten Lesung hat die bayerische Regierung durch ihren Vertreter ihre Bereitwilligkeit ausgesprochen, in Verhandlungen über die Ablösung des bayerischen Biersteuerrechts einzutreten" (vgl. S. 26). „Die Verhandlungen haben zu einem Erfolge geführt. Dem Staatenausschuß liegt ein Gesetz vor, inhaltlich dessen das Biersteuergesetz mit Wirkung vom 1. Juli 1919 auf Bayern und Baden ausgedehnt werden soll. Bei dieser Sachlage hat die bayerische Regierung kein Interesse mehr an der Aufrechterhaltung des Art. 116."

[69]) Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 214, 215, linke Sp. oben und r. Sp. unten.

[70]) Schmelzle, S. 215, linke Sp.

[71]) Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 214, r. Sp. oben.

[72]) S. Anm. 68 auf S. 26. Vgl. die Erklärung des bayerischen Ministerpräsidenten Hoffmann in der dritten bayerischen LT-Sitz. vom 18. März 1919, Sten. Ber. S. 17:

„Schweres haben im Weltkrieg alle Völker der Erde erlitten, alle Völker, und nicht zuletzt das deutsche. Nun ist es in Weimar daran, für seine junge Republik eine neue Verfassung zu schaffen. Dabei spielte die Wahrung der

aufgehoben seien, die vielmehr nur im Wege einer Verständigung aufgehoben werden könnten.[73])

Nachdem der Verfassungsausschuß, wie erwähnt, durch die Streichung des Art. 116 dem bayerischen Einlenken keine Beachtung geschenkt hatte und weitere Verhandlungen des bayerischen Staatsrats von Kohl mit dem Reichsfinanzministerium wegen Ablösung des Biersteuersonderrechts durch eine Kapitalabfindung im Wege eines Staatsvertrages gescheitert waren,[74]) ist dem Streben nach Verständigung auf bayerischer Seite nicht der Boden entzogen gewesen. Sondern nach einer längeren Verhandlungspause wurde am 11. Juni 1919 auf Grund eines Beschlusses des Ältestenrates des bayerischen Landtags vom bayerischen Finanzminister das Ersuchen an den Reichsfinanzminister gerichtet, „das Geeignete für den Eintritt Bayerns in die Biersteuergemeinschaft baldmöglichst zu veranlassen". Ein gleicher Schritt erfolgte von Baden.[75]) Das Ergebnis dieses süddeutschen Verständigungswillens war dann das Gesetz über den Eintritt der Freistaaten Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft vom 24. Juni 1919 — RGBl. S. 599 —, das am 1. Juli in Kraft trat. Das mag für die geschichtliche Entwicklung bis zur Ablösung der Biersteuersonderrechte genügen.

Was den Preis der Ablösung anlangt, so handelt es sich um keine willkürliche Regelung, sondern, wie aus dem Aufsatz von Schmelzle für den bayerisch-badischen Gesetzentwurf hervorgeht,[76]) beruhte die dem Staatenausschuß und der Nationalversammlung eingereichte, dort unverändert angenommene Vorlage auf Vereinbarungen zwischen dem Reichsfinanzministerium und diesen süddeutschen Ländern. Als Vorbild diente das zeitlich früher ergangene Gesetz vom 27. März 1919 über den Eintritt Württembergs in die Biersteuergemeinschaft. Daß auch dieses Gesetz das Ergebnis von Vereinbarungen zwischen württembergischer und Reichsregierung war, folgt, abgesehen von den württem-

---

Reservatrechte und das Verhältnis der Einzelstaaten zum Reich eine wichtige Rolle. Eine neue Situation verlangt auch hier eine neue Orientierung. Mit einem starren Festhalten am Alten kommt man jetzt ebensowenig durch, wie mit der völligen Mißachtung des geschichtlich Gewordenen. Verständigung — das muß die Losung sein." Vgl. auch die Ermächtigung des Finanzausschusses zu Verhandlungen mit dem Reiche über die Bier- und Branntweinsteuer-Reservatfragen in der 3. Sitz. des bayerischen LT vom 18. März 1919, Sten. Ber. S. 26/27.

[73]) Nat.-Vers.-Drucksache Nr. 391, Bd. 336, S. 138 r. Sp.; vgl. Schmelzle S. 217, linke Sp.

[74]) Schmelzle S. 218, linke Sp.; vgl. die Erklärung eines Vertreters der bayerischen Regierung im Steuerausschuß des RT 1927, Drucks. Nr. 3207, S. 16, linke Sp.; Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 214, linke Sp.; auch von Württemberg ist dieser Weg versucht worden, vgl. Württ.-LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215, linke Sp. unten; s. auch unten S. 29.

[75]) Schmelzle, S. 218, r. Sp. oben.

[76]) S. 218, r. Sp. oben.

bergischen Quellen[77]), aus der Begründung, die dem Gesetzentwurf an den Staatenausschuß und an die Nationalversammlung beigegeben war.[78]) In ihr heißt es, „daß der Freistaat Württemberg den Wunsch ausgesprochen habe, in die Biersteuergemeinschaft einzutreten, und daß die Reichsregierung diesen Entschluß lebhaft begrüße und sich gern bereit erkläre, den besonderen Verhältnissen Württembergs Rechnung zu tragen". Diese werden dann näher dargelegt und gipfeln in dem Wunsche Württembergs auf Beibehaltung des strengen Reinheitsgebotes[79]) und auf finanzielle Sicherstellung durch eine prozentuale Entschädigung aus dem gesamten jährlichen Biersteueraufkommen. Durch den § 2 Abs. 2 und den § 3 wird beiden Wünschen Rechnung getragen. Die Sicherstellung wird auch dann zugesagt, „wenn etwa die allgemeine Belastung des inländischen Bieres in Zukunft nicht durch eine Abgabe, sondern auf anderem Wege erfolgen sollte".

Auf die Begründung zum Württembergischen Eintrittsgesetz ist in der Begründung zur bayerisch-badischen Eintrittsvorlage Bezug genommen.[80]) Dort wird noch zum § 3 Abs. 2 und 3 gelegentlich der Klarstellung, welche Einnahmen an Biersteuer der Berechnung der Überweisungen in der Übergangszeit zugrunde zu legen sind, erwähnt, daß mit Württemberg die gleiche Regelung durch Schriftwechsel vereinbart worden sei. Also auch das ist ein Beweis dafür, daß den Eintrittsgesetzen Vereinbarungen zwischen dem Reich und den süddeutschen Freistaaten zugrunde liegen.

Die Gleichbehandlung der drei süddeutschen Länder und die Bezugnahme der Begründung der bayerisch-badischen Eintrittsvorlage auf die württembergische läßt auf ein gemeinsames Interesse am Reinheitsgebot und an der finanziellen Sicherstellung schließen. Um aber wohl besonders diese letztere zu schützen, sind die §§ 6 und 8 in die Eintrittsgesetze aufgenommen worden. Eine entsprechende Erwähnung fehlt in den Begründungen zu den Eintrittsgesetzen. Doch ist der Gedanke daraus ersichtlich, daß er bei den Verhandlungen des württembergischen Landtags am 13. Juni 1919, in welchen der Berichterstatter des Finanzausschusses Dr. Schott vorschlug, „das Vorgehen der württembergischen Staatsregierung anläßlich des Beitritts Württembergs zu der Reichsbiersteuergemeinschaft nicht zu beanstanden",[81]) von den meisten Rednern hervorgehoben wurde. So erklärte der Abg. Graf[82]): „Wir hätten es gern

---

[77]) Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 214 r. und linke Sp.; S. 216 linke Sp.; Reden der Abg. Dr. Schott und Graf und des Finanzministers Liesching in der 36. Württ. LT-Sitz. vom 13. Juni 1919, Protokoll-Bd. 2, S. 783, 788 und 791.

[78]) Drucksachen des Staatenausschusses 1919 Nr. 27; Nat.-Vers.-Drucksachen Bd. 335, Nr. 172.

[79]) D. h. Bier darf nur aus Malz, Hopfen, Hefe und Wasser hergestellt werden. Vgl. dazu württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 214 r. Sp.

[80]) Nat.-Vers.-Drucksache Bd. 337, Nr. 393.

[81]) 36. Sitzung Protokoll-Bd. 2, S. 783 r. Sp.

[82]) S. 788 linke Sp.

gesehen, wenn es gelungen wäre, den Höchstbetrag von 15 Millionen, der Württemberg auf Grund des Gesetzes über den Eintritt Württembergs in die Reichsbiersteuergemeinschaft im § 3 festgesetzt ist, fester zu verankern, ihn womöglich durch einen Staatsvertrag auf die Dauer für Württemberg zu sichern. Wir haben ja in den Ausschußsitzungen erfahren, daß das nicht gelungen ist, während in dem § 6 die Änderung des Anteils, der auf Württemberg entfällt, nur auf Grund von Verfassungsänderungen zulässig ist, daß in dieser Bestimmung ein gewisser Schutz auch nach dieser Richtung zu erblicken ist.“ Der Finanzminister Liesching äußerte sich folgendermaßen:[83]) „Es ist uns aber gelungen, die Bestimmung in das Gesetz hineinzubringen, daß eine Abänderung des Gesetzes, also eine Abänderung des Sonderanteils Württembergs an der Reichssteuer, nur erfolgen kann mit der Mehrheit, die bei einer Verfassungsänderung notwendig ist, also mit Zweidrittelmehrheit.“

Auch aus späteren Äußerungen wird der Schutzgedanke der § 6 und 8 ersichtlich. So erklärte ein Vertreter der bayerischen Regierung im Steuerausschuß des Reichstags 1927,[84]) als er sich über die Entstehung der Eintrittsgesetze aussprach: „Es seien die süddeutschen Länder gewesen, die bei den Verhandlungen mit dem Reichsfinanzministerium die Aufnahme jener Bestimmung ausdrücklich gefordert hätten.“

Endlich geht aus der Erklärung Bayerns und Badens, der sich Württemberg angeschlossen hat, vor dem Staatenausschuß am 20. Juni 1919[85]) Ähnliches hervor. Es heißt dort, daß die süddeutschen Länder „für die in dem Gesetzentwurf vorgesehene Neuregelung die Form eines Vertrages vorgezogen hätten. Sie stimmen dem Gesetzentwurf zu unter der Voraussetzung, daß ihnen die jährliche Entschädigung, die sie künftig an Stelle ihres Biersteuersonderrechts aus der Reichskasse erhalten sollen, auch nicht durch ein verfassungsänderndes Gesetz wieder entzogen werden wird.“

Man gelangt, wenn man die Willensrichtung der süddeutschen Länder zusammenfaßt, zu dem Ergebnis, daß ihr in den Eintrittsgesetzen zum Ausdruck kommender Verzicht auf die Biersteuersonderrechte durch die festgesetzten prozentualen Entschädigungen und die sonstigen Befugnisse z. B. hinsichtlich des strengen Reinheitsgebots aufgewogen werden sollten. Durch die §§ 6 und 8 wieder sollten gerade die Eintrittsgesetze, und zwar sowohl die Tatsache der Entschädigung als auch ihre Höhe, wie aus den Württembergischen Landtagsverhandlungen hervorgeht, der größeren Sicherheit wegen vor einer allzu leichten Änderung bewahrt werden oder staatsrechtlich gesprochen, die *erhöhte formelle Gesetzeskraft* genießen.

Im Rahmen einer gerechten Auslegung ist es nicht nur angebracht, sondern geradezu notwendig, sich nicht darauf zu beschränken, was die

---

[83]) S. 791, linke Sp.
[84]) Drucksachen Nr. 3207, S. 16 linke Sp.
[85]) § 383 der Niederschriften.

durch das Gesetz bevorrechtigten süddeutschen Freistaaten bei den vorangehenden Vereinbarungen gewollt haben und welche Auslegung sie den Eintrittsgesetzen geben. Der juristische Wert irgendwelcher nicht ins Gesetz aufgenommener, vielmehr später mündlich erklärter Vorbehalte der süddeutschen Staaten ist nämlich zu gering, als daß man sie vorzugsweise berücksichtigten müßte.[86]) Gerade in einem Streitfall wie dem vorliegenden, wo es sich um Ablösung von Rechten mittels Abfindung oder besser mittels einer jährlichen Entschädigung handelt, muß auch auf den Standpunkt der Gegenseite eingegangen werden. Dabei ist es zweckmäßig, von der Auslegung auszugehen, die der Staatssekretär Popitz als ein Vertreter der Gegenseite den §§ 6 und 8 geben zu müssen glaubt.[87]) Er erwähnt die oben angeführte bayerisch-badische Erklärung vor dem Staatenausschuß und zieht daraus den Schluß, der Sinn der §§ 6 und 8 sei nur der gewesen, „daß die süddeutschen Freistaaten sich davor schützen wollten, daß sie die besonderen Rechte, die sie hier bekamen, etwa wieder verlieren sollten". Schon diese Worte können zu falschen Schlüssen führen. Man könnte zunächst daraus entnehmen, daß es nur auf den Willen der süddeutschen Freistaaten ankomme. Das ist aber nicht der Fall. Die besonderen Rechte gipfelten nämlich nicht bloß in der Gewährung von prozentual festgesetzten Entschädigungen aus dem jährlichen Biersteueraufkommen, sondern waren nach oben hin durch Höchstsätze begrenzt, „um einer etwaigen Verschiebung im Bierverbrauch zugunsten der derzeitigen Biersteuergemeinschaft Rechnung zu tragen," wie die Begründung zum württembergischen Eintrittsgesetz ausdrücklich besagt.[88])

„Wenn also," so heißt es bei Erläuterung dieses Satzes in der preußischen Klageschrift,[89]) „der Bierverbrauch außerhalb des entschädigungsberechtigten Landes steigt und deshalb die Gewährung des alten prozentualen Anteils am Aufkommen dem Lande Beträge zuführen würde, die bei seinem jetzigen Anteil am Verbrauch nicht mehr gerechtfertigt sind, so sollen die Höchstgrenzen dafür sorgen, daß dem Lande keine ungerechtfertigten Vorteile zufließen." [90]) Die preußische Klageschrift folgert dann weiter, daß es ausgeschlossen sei, daß man zwei andere Fälle übersehen hat, nämlich die Möglichkeit der Biersteuererhöhung und die des Mehrverbrauchs, wobei die Steigerung nicht ausschließlich außerhalb des entschädigungsberechtigten Landes liegt. Sie fährt fort: „Daß bei einem Höchstsatze eine Erhöhung des Biersteueraufkommens, die sich aus einer Steigerung des Verbrauches selbst innerhalb der früher reservatberech-

---

[86]) Vgl. Preuß. Ministerpräsident Braun in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 360 A; Ministerialdirektor v. Sichart: in der 24. Rrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, Niederschriften § 315, S. 173; Düringer in Recht und Wirtschaft 1920, S. 3 r. Sp.; vgl. auch die Auslegungstechnik des Reichsgerichts in RGZ, Bd. 81, S. 282 und Bd. 90, S. 298.

[87]) In der 304. RT-Sitzung vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 359 A.

[88]) Vgl. auch württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215 linke Sp.

[89]) S. 6.

[90]) Vgl. hierzu Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215 linke Sp. Mitte.

tigten Länder oder einer Erhöhung der Steuersätze ergeben würde, lediglich der Reichskasse zugute kommen würde, lag so auf der Hand, daß eine Außerachtlassung dieser Umstände ausgeschlossen war. Es ist ja auch nur natürlich, daß die Kreise, die grundsätzlich gegen eine Bevorzugung einzelner Länder waren, die Entschädigung für die Aufhebung der Reservate auf den Betrag beschränken wollten, der sich bei Zugrundelegung des gegenwärtigen Verbrauchs und des gegenwärtigen Steuersatzes ergab, da die Reservatländer nur in dieser Höhe ein greifbarer Nachteil traf. Insbesondere sollte also auch eine Erhöhung des Biersteuersatzes keine Erhöhung der Entschädigung nach sich ziehen."

Dabei soll, ohne die Richtigkeit der preußischen Darlegung zu untersuchen, nur dem hier zum Ausdruck kommenden sachlichen Gedanken beigetreten werden, daß das Reich sich seinerseits als der zur Entschädigung verpflichtete Teil in den Höchstsätzen zu seinen Gunsten oder mit anderen Worten aus der Sorge heraus, sich vor finanziellen Schwierigkeiten durch die Ungewißheit über die Einnahmen und die danach zu berechnenden Entschädigungen der Biersteuer zu bewahren, sichern wollte. Das geht auch aus der württembergischen Darstellung der Entstehungsgeschichte des Eintrittsgesetzes vom 27. März 1919 hervor.[91])

Daß die Höchstsätze den süddeutschen Staaten unerwünscht waren, ist ein Umstand, der durch nichts treffender bewiesen wird als dadurch, daß in der Folgezeit unter Führung von Bayern fast bei jeder Erörterung der Biersteuerentschädigungen Anträge auf die Beseitigung der Höchstgrenzen gestellt wurden.[92]) Die Unbequemlichkeit der Höchstsätze für die süddeutschen Länder ist aber kein Beweis dafür, daß ihre Willensrichtung sich bei der Vereinbarung der Gesetzesfassung nicht darauf erstreckt hat. Wenn zwischen zwei politischen Gewalten, wie den Regierungen der süddeutschen Freistaaten und der Reichsregierung, eine Vereinbarung über eine politische Streitfrage getroffen worden ist und in den Eintrittsgesetzen ihre gesetzliche Regelung gefunden hat, so liegt nach der Entstehungsgeschichte der Gesetze ein „Kompromiß" vor, dessen Wesen ja gerade darin besteht, daß die streitenden Parteien nicht alles Erstrebte erreichen konnten, aber durch Nachgiebigkeit und Zugeständnisse an die Gegenseite wenigstens eine beiden Seiten noch annehmbare Lösung gefunden haben. Die Zustimmung zu solcher Übereinkunft äußert sich in dem Willen, nicht nur das Nichterreichte zurückzustellen, sondern auch die an die Gegenseite gemachten Zugeständnisse für die Dauer der Geltung der Vereinbarung anzuerkennen. Daher muß zu den gewollten und erfüllten Vergünstigungen der süddeutschen Staaten bezüglich des

---

[91]) Vgl. Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215 linke Sp.

[92]) Vgl. Schmelzle, S. 219 r. und linke Sp.; Vossische Zeitung vom 8. Dezember 1921, Nr. 577, S. 3 unter: Vervierfachung der Biersteuer. — In der Württ. LT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215, linke Sp. heißt es: „Diese Beschränkung (nämlich durch die Höchstsätze) ist auch das einzige Zugeständnis, das dem Reich in finanzieller Beziehung gemacht werden mußte, da das Reichsfinanzministerium erklärte, eine unbegrenzte Rente unbedingt ablehnen zu müssen."

strengen Reinheitsgebotes, der Zusage einer Entschädigung und ihrer prozentualen Festsetzung als weiterer Gegenstand der für die Eintrittsgesetze grundlegenden Übereinkunft zwischen dem Reich und den süddeutschen Ländern die vom Reiche gewollte und durchgesetzte Einschränkung der Entschädigung durch die Höchstsätze treten; daher kann auch der Wille der süddeutschen Freistaaten, den Eintrittsgesetzen, insbesondere ihren darin gewährten Vergünstigungen, die erhöhte formelle Gesetzeskraft beizulegen, nur so aufgefaßt werden, daß der Verfassungsschutz nicht nur die Hundertsätze der Entschädigungen, sondern auch die Höchstsätze betreffen sollte. Also nicht lediglich die besonderen Rechte, wie sie die süddeutschen Staaten nach Ansicht des Staatssekretärs Popitz vielleicht gewünscht haben, sollten darunter fallen, sondern nur im Zusammenhang mit der vom Reich gezogenen Einschränkung durch die Höchstsätze. Insofern ist es nicht richtig, wenn Staatssekretär Popitz an anderer Stelle [93]) den Höchstsätzen mit der Begründung „ihrer späteren absoluten Unausführbarkeit" die Bedeutung aberkennt.

Die Folgerung, die Staatssekretär Popitz gezogen hat, könnte aber möglicherweise auch einen anderen falschen Schluß zulassen, daß der Wille nach erhöhter formeller Gesetzeskraft auf seiten des Reiches nicht vorhanden gewesen ist, so daß sich daraus herleiten läßt, daß den Vergünstigungen der süddeutschen Länder allein der Verfassungsschutz zugute kommen sollte. Jedoch bestand auch auf seiten des Reiches dieser Wille. Zwar tritt das Schutzbedürfnis nicht besonders hervor, weil die einheitsstaatliche Einstellung der Nationalversammlung und der Regierungsstellen dem Reiche den Rücken stärkte. Daß es aber vorhanden ist, beweist schon die Tatsache, daß, nachdem die Biersteuer Gegenstand eines Kompromisses geworden ist, die Gesetzentwürfe für die Überweisungen an die süddeutschen Staaten aus dem Biersteueraufkommen Höchstbeträge in der oben dargelegten Bedeutung vorsahen.[94]) Das Reich hatte also ein erhebliches Interesse daran. Gerade weil es an einem ausdrücklichen Hinweis in den §§ 6 und 8 fehlt, daß nur den süddeutschen Freistaaten die erhöhte formelle Gesetzeskraft zugute kommen sollte, entspricht es schließlich nur dem Recht und der Billigkeit, daß der Verfassungsschutz auch die in den Eintrittsgesetzen enthaltenen Reichsinteressen decken sollte.[95]) Gegenüber den späteren Bemühungen vor allem Bayerns um die Beseitigung der Höchstsätze wird dieses Schutzbedürfnis noch besonders verständlich.

Zusammenfassend ergibt sich, daß genügend Gesichtspunkte vorhanden sind, die den Sinn und den Zweck der §§ 6 und 8 mit der vom Reich und den süddeutschen Freistaaten gewollten erhöhten formellen

---

[93]) In der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 358 A und 10 359 D. Gegen Popitz der Abg. Hertz ebenda.

[94]) Vgl. Württ. RT-Beilage 1919, Nr. 61, S. 215, linke Sp.

[95]) Vgl. die Erklärung des Ministerialdirektos v. Sichart in der 24. Nrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften S. 174, linke Sp. oben; im übrigen siehe Anm. 86 auf S. 30.

Gesetzeskraft der Eintrittsgesetze zu begründen und ihnen damit das Gepräge von Verfassungsgesetzen in formellem Sinn beizulegen vermögen. Auch wenn die Entstehungsgeschichte der Eintrittsgesetze und die Erläuterungen der interessierten Kreise in den Regierungen und gesetzgebenden Körperschaften nicht darüber Aufschluß geben, ob nur die am meisten erörterte Entschädigungsfrage sowie die Frage des strengen Reinheitsgebotes dem Verfassungsschutz unterliegen sollten, sprechen doch die Ausdrucksweise der §§ 6 und 8 und der Umstand, daß grundsätzlich alle übrigen in den Eintrittsgesetzen enthaltenen Vorschriften irgendwie ein Interesse der süddeutschen Länder oder des Reiches berühren, für die Annahme, daß beide Eintrittsgesetze in vollem Maße der erhöhten formellen Gesetzeskraft teilhaftig sein sollten.[96])

Der von der Reichsregierung, der Mehrheit des Reichstages und den Vertretern der süddeutschen Freistaaten 1927 vorgebrachten Ansicht, den §§ 6 und 8 komme entweder gar keine oder nur eine zugunsten der bevorrechtigten süddeutschen Länder beschränkte Bedeutung zu,[97]) kann daher nicht beigetreten werden.[98])

---

[96]) So auch der Abg. Graf und der Finanzminister Liesching in der 36. Württ. LT-Sitz. vom 13. Juni 1919, Protokoll-Bd. 2, S. 788 und 790. S. auch Anm. 86 auf S. 30.

[97]) Vgl. Anm. 55 auf S. 23/24.

[98]) Ebenso: ein Vertreter der sozialdem. Partei im Steuerausschuß des RT 1927, Drucksache Nr. 3207, S. 17; Abg. Landsberg in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 363 C, D; Preuß. Klageschrift S. 3; Ministerialdirektor von Sichart in der 24. Rratssitz. vom 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften; Anschütz, Gutachten vom 29. März 1927, in der Preuß. Klageschrift S. 11.

III. Verhältnis der Reichsverfassung und der Änderungsgesetze zu den Eintrittsgesetzen.

§ 4. Sind die Eintrittsgesetze mit der Reichsverfassung vereinbar?

Nachdem die eingangs aufgestellte Frage der Gültigkeit der §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze von 1919 bejaht und die Bedeutung dieser Vorschriften in der den Eintrittsgesetzen verliehenen erhöhten formellen Gesetzeskraft gefunden worden ist, erhebt sich die weitere Frage, ob die §§ 6 und 8 später ihre Gültigkeit wieder verloren haben. Anlaß dazu können sowohl der Erlaß der Reichsverfassung als auch mit Rücksicht auf das dabei geübte Gesetzgebungsverfahren der Erlaß der Änderungsgesetze von 1922, 1923, 1925 und 1927 sein.

Der Erlaß der Reichsverfassung vom 11. August 1919 — RGBl. S. 1383 — führt zu der Frage, ob die §§ 6 und 8 mit ihr vereinbar sind. Die Geltung einer Gesetzesvorschrift nach dem Maßstab der Verfassung nachzuprüfen, ist in zweifacher Richtung möglich. Die in Rede stehende Vorschrift muß selbst den Verfassungsbestimmungen entsprechen, und das Gesetz, dem sie angehört, muß seinem Inhalt nach gleichfalls verfassungsmäßig sein, insbesondere dann, wenn, wie im vorliegenden Falle, die §§ 6 und 8 als alleinstehende Bestimmungen ohne die Eintrittsgesetze nicht denkbar sind.

Ein Widerspruch zwischen der Reichsverfassung und den §§ 6 und 8 ist nicht vorhanden, weil nach den bisherigen Darlegungen die §§ 6 und 8 gültig erlassen worden sind und ihnen kraft ihres Charakters als Abänderungsmaßstab nur eine formelle Bedeutung zukommt. Die Form ist aber für die Frage der Vereinbarkeit zweier Gesetze nicht bestimmend, sondern der Inhalt, das materielle Merkmal der Gesetze. Das folgt aus dem Wortlaut des Art. 178 der Reichsverfassung.

Daher ist zu untersuchen, ob sich Widersprüche zum Inhalt oder Wiederholungen des Inhalts der Eintrittsgesetze in der Reichsverfassung finden. Der Ausgangspunkt für diese Erörterung ist der Art. 8 der Reichsverfassung. Er überträgt dem Reich die Gesetzgebung über die Abgaben und sonstigen Einnahmen, soweit sie ganz oder teilweise für seine Zwecke

in Anspruch genommen werden, und stellt in Satz 2 die Rücksicht auf die Lebensfähigkeit der Länder als Grundsatz in Fällen auf, in denen Abgaben oder sonstige Einnahmen, die bisher den Ländern zustanden, vom Reich in Anspruch genommen werden. In beiden Sätzen des Art. 8 wird von der „Struktur“ [99]) des Reiches gehandelt. Satz 1 umgrenzt eine Aufgabe des Reiches auf gesetzgeberischem Gebiet, Satz 2 stellt eine Richtlinie für die Abgabengesetzgebung der Zukunft auf. In Art. 8 findet ein Zustand Ausdruck, der erst das Ergebnis langer und schwieriger Verhandlungen im Verfassungsausschuß und mit den Ländern geworden ist. Art. 8, der in den Entwürfen noch in anderer Fassung die Ziffer 7 trug, umfaßt schon die Zuständigkeit des Reiches für die Gesetzgebung auf dem Gebiete der Biersteuer.[100]) Zu seiner Verankerung im Staatsgrundgesetz in der genannten Fassung hat die Auseinandersetzung beigetragen, die mit den auf Grund der alten Reichsverfassung sonderberechtigten süddeutschen Staaten Bayern, Württemberg und Baden noch vor Erlaß der neuen Reichsverfassung stattfand; sie hat ihren Abschluß in den Eintrittsgesetzen vom 27. März und vom 24. Juni 1919 gefunden.[101]) Ihre §§ 1 vollziehen den Beitritt zur Biersteuergemeinschaft und ihre §§ 2 dehnen das in der Biersteuergemeinschaft geltende Reichsbiersteuergesetz vom 26. Juli 1918 — RGBl. S. 863 — auf das Gebiet der eintretenden Staaten aus.

Durch die §§ 1 wurde ein Pfeiler des noch vorhandenen alten Verfassungsgebäudes niedergelegt; die bisherige Zuständigkeitstrennung für die Biersteuergesetzgebung zwischen dem Reich und den süddeutschen Staaten wurde beseitigt. Damit war eine verfassungsrechtliche Teil-

---

[99]) Vgl. Haenel, Staatsrecht S. 119 ff., der darunter „die planmäßige Zusammenfügung der Elemente, durch die der Staat gebildet wird“, versteht. Diese Begriffsbestimmung ist jedoch zu eng; auch die Funktionen und Aufgaben des Staates sind darunter zu fassen — so G. Jellinek, Gesetz und Verordnung S. 262/63; Arndt, Staatsrecht S. 186; Erich Kaufmann in JW 1919, S. 902.

Rechtssätze (Begriffsbestimmung bei Anschütz, Kritische Studien S. 33: „Rechtssatz ist jede in Gesetzes- oder Verordnungsform auftretende staatliche Norm, deren nächster Zweck die Abgrenzung der im Staate sich findenden Willenssphären ist“), die die Struktur des Staates regeln, sind nach den genannten Schriftstellern Verfassungsgesetze im materiellen Sinn im Gegensatz zu den einfachen Gesetzen. Das Scheidungsmerkmal liegt also in der Verschiedenheit des Gesetzesinhaltes, ohne daß, wie die Unterscheidung von einfachen und Verfassungsgesetzen im formellen Sinn ergeben hat, eine verschiedenartige Wirkung auftritt. Denn den Verfassungsgesetzen im materiellen Sinn kommt keine größere Unverbrüchlichkeit zu als den einfachen Gesetzen, da beide Ausfluß desselben Staatswillens sind (Laband II, S. 73, Anm. 1; a. M. Haenel Staatsrecht S. 125; Zorn I, S. 407, Anm. 37).

[100]) Nach der alten Reichsverfassung hatte in Art. 35 Abs. 2 eine Zuständigkeitsabgrenzung zwischen dem Reich und den süddeutschen Bundesstaaten auf dem Gebiet der Biersteuergesetzgebung bestanden.

[101]) Vgl. die Erklärung des Ministerialdirektors v. Sichart: in der 24. Rratssitz. vom 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften S. 173, linke Sp.: „Das ausschließliche Recht des Reiches zur Gesetzgebung auf dem Gebiete der Bierbesteuerung war bereits in dem Entwurf festgelegt.“

regelung[102]) im Sinne des in Bildung befindlichen neuen Verfassungsrechtes getroffen, welche für den Bereich der Biersteuer der im Art. 8 der Reichsverfassung vom 11. August 1919 zum Ausdruck kommenden Gesamtregelung über die Zuständigkeit des Reiches auf dem Gebiet der Abgabengesetzgebung vorgriff und sie erleichtert hat. Ein Gegensatz kann daher zwischen Art. 8 und den §§ 1 der Eintrittsgesetze nicht liegen. Eine Wiederholung des Inhalts der §§ 1 durch Art. 8 ist gleichfalls nicht gegeben. Erstere regeln nämlich im Zusammenhang mit den §§ 2 den bestimmten Einzelfall der Inanspruchnahme der Biersteuer in den süddeutschen Freistaaten durch das Reich nach den Grundsätzen des Reichsbiersteuergesetzes von 1918, während Art. 8 als allgemein gedachte Norm aufzufassen ist. Was die übrigen Vorschriften der Eintrittsgesetze anbetrifft, so ist ein Gegensatz zur Reichsverfassung offensichtlich nicht vorhanden, weil ihr Inhalt die Bestimmungen der Reichsverfassung nicht berührt. Die Vereinbarkeit beider Gesetze steht damit außer Zweifel.[103]) Durch den Erlaß der Reichsverfassung werden demnach die Gültigkeit und die Bedeutung der §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze keineswegs beeinträchtigt.

§ 5. Keine Beeinträchtigung der Geltungskraft und Bedeutung der §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze durch die Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925.

Ein Wechsel oder eine Minderung der Bedeutung der §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze kann sich fernerhin aus den späteren Änderungsgesetzen ergeben. Abgesehen von dem Gesetz über Änderungen im Finanzwesen vom 8. April 1922 — RGBl. I S. 335 —, das in Anlage 7, Art. III 1f. den § 67 des Biersteuergesetzes von 1918 und damit auch den § 7 des bayerisch-badischen Eintrittsgesetzes in zwei Summen veränderte,[104]) sind die Neuregelungen der Eintrittsgesetze von 1923, 1925 und 1927 durchweg unter dem Namen oder, wie das Gesetz von 1925, unter dem Hinweis eines Gesetzes zur Änderung der Gesetze über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft ergangen. Die Neuregelungen sehen allemal eine Änderung der Höchstsätze in der Weise vor, wie sie eingangs[105]) schon dargelegt worden ist. Das Gesetz von 1923 paßt sich außerdem in zahlreichen Punkten

[102]) Vgl. Preuß. Klageschrift S. 3 und Anm. 99 auf S. 35.

[103]) Übereinstimmend W. Jellinek im Jahrb. des öff. Rechts, Bd. 9, S. 108.

[104]) Die im § 67 des Reichsbiersteuergesetzes von 1918 vorgesehenen Beträge von 100 000 Mark zur technischen und wissenschaftlichen Förderung des Braugewerbes (Abs. 1) und von 300 000 Mark für Verbesserungen der Betriebseinrichtungen und Herbeiführung eines zweckmäßigen Betriebes kleinerer Brauereien (Abs. 2), welche durch den § 7 des Gesetzes vom 24. Juni 1919 auf 130 000 und 400 000 Mark erhöht worden sind, werden durch das Gesetz von 1922 der erste Betrag auf 1 Million Mark erhöht, für den zweiten Betrag wird dem Reichsfinanzminister die Erhöhung anheimgestellt.

[105]) § 1, S. 9/10.

dem neuen Biersteuergesetz vom 9. Juli 1923 — RGBl. I S. 557 — an. Im Gesetz von 1925 findet neben der Neuregelung der Höchstsätze noch die Streichung eines 1923 hinzugefügten Satzes 2 des Absatzes 1 der §§ 3 statt. Ferner ist, wie schon erwähnt, allen Abänderungsgesetzen die Tatsache gemeinsam, daß die Abstimmung im Reichstag und im Reichsrat entweder nur mit einfacher Mehrheit oder mit einer Mehrheit vor sich gegangen ist, die als erschwert nicht mehr festzustellen ist. Die den Abstimmungen vorausgegangenen Verhandlungen im Reichstag und im Reichsrat fallen für die staatsrechtliche Erkenntnis nicht ins Gewicht. Nur dem Änderungsgesetz von 1927 ist ein lebhafter politischer und rechtlicher Meinungskampf vorausgegangen, der sich am klarsten in den Erklärungen widerspiegelt, die der Berichterstatter für die fragliche Angelegenheit, Ministerialdirektor v. Sichart, in der 15. Sitzung des Reichsrats am 7. April 1927 [106]) und in Ergänzung und Berichtigung der Ausführungen v. Sicharts über den Standpunkt des Reichs und der süddeutschen Länder Staatsrat von Wolf in der 24. Sitzung des Reichsrats vom 2. Juni 1927 [107]) abgegeben haben. Die Auseinandersetzung berücksichtigt auch die Streitfragen der früheren Änderungsgesetze. Von Sichart führte aus:

„Was die Rechtslage angeht, so sind die Ausschüsse in zwei Lager zerfallen.

Die eine Seite ist der Ansicht, daß die nach dem Jahre 1919 vorgenommenen Änderungen der Höchstbeträge bis zur Änderung von 1925 und einschließlich dieser Änderung keine konstitutiven Änderungen, sondern nur Anpassungen an die Währungsverhältnisse, also keine Änderungen im Sinne der §§ 6 und 8 der Gesetze von 1919 gewesen sind, daß aber, nachdem die Währung anderthalb Jahre lang stabilisiert war, im Jahre 1925 die letzte Änderung eines solchen deklaratorischen Charakters vorgenommen worden ist, und daß, wenn jetzt im Jahre 1927 die im Jahre 1925 in Gold festgesetzten Höchstbeträge erhöht werden, Änderungen im Sinne der §§ 6 und 8 vorliegen. Diese Seite glaubt, daß Sinn und Zweck der hier fraglichen Gesetzgebung in das Gegenteil verkehrt würde, wenn zugelassen würde, daß die Höchstbeträge, die praktisch gesehen der Kardinalpunkt sind, je nach Parteikonstellation oder sonst aus Opportunitätsgründen anderweit ohne Rücksicht auf die §§ 6 und 8 mit einfacher Mehrheit im Reichstag verändert werden. Das würde den Schutz des Reiches, der in der Festsetzung der Höchstbeträge liegt, völlig illusorisch machen. Es gäbe dann überhaupt keine Grenzen hinsichtlich der Höchstbeträge. Denn durch politische Erklärungen oder Rücksichten geschützte Grenzen sind keine wirklichen Grenzen.

Die andere Seite, der sich auch die Reichsregierung anschließt, vertritt die Ansicht, daß Änderungen der Höchstbeträge niemals Änderungen konstitutiver Art sind, sondern immer nur Anpassungen, daß solche Ände-

---

106) § 214 b der Niederschriften S. 83, linke Sp.
107) § 315 der Niederschriften S. 172, linke Sp.

rungen also niemals unter die §§ 6 und 8 fallen, daß die §§ 6 und 8 überhaupt keinen beachtlichen Inhalt haben, weil sie erlassen sind, als die alte Reichsverfassung nicht mehr bestand und die neue noch nicht galt, und daß daher das Initiativgesetz des Reichstags mit einfacher Mehrheit habe angenommen werden dürfen. Dabei wird versichert, daß diese Anpassung nunmehr die letzte sein soll."

Zur Berichtigung der Darstellung v. Sicharts hinsichtlich der Auffassung der „anderen Seite" erklärte Staatsrat v. Wolf im Namen Bayerns, Württembergs und Badens, daß die Regierungen der genannten Staaten sich zu der Feststellung veranlaßt sehen, „daß es ihnen fern liegt und auch immer fern gelegen hat, zu behaupten, daß die §§ 6 und 8 überhaupt keinen beachtlichen Inhalt haben. Nach ihrer Ansicht kommt vielmehr diesen Gesetzesvorschriften sehr wohl eine rechtliche Bedeutung zu, zum mindesten hinsichtlich einer Änderung zum Nachteil der drei berechtigten Länder, z. B. durch Herabsetzung der Prozentsätze, weiter auch, wenn man dem Gutachten von Anschütz beitreten will,[108]) bei Änderungen der Höchstsätze konstitutiver Art.

Im vorliegenden Falle stehen die drei süddeutschen Länder auf dem Standpunkt, daß der Gesetzesänderung, ebenso wie jener vom 9. Juli 1923 und vom 10. August 1925, jedenfalls nur die Bedeutung einer deklarativen Gesetzesänderung zukommt.

Der Reichsminister der Finanzen habe ihn gebeten, mitzuteilen, daß er dieser Erklärung beitrete."

Wenn man sich diesen Meinungsstreit vor Augen hält unter Berücksichtigung der Stellungnahme der süddeutschen Staaten und des Reiches, wie sie Staatsrat v. Wolf im Reichsrat zum Ausdruck gebracht hat, so dürfte für die weitere Untersuchung zunächst die Klarlegung des Begriffes der Änderung und seiner Auswirkung in den einzelnen Änderungsgesetzen zu erörtern sein.

Als Änderung im weitesten Sinne[109]) ist jedes Abweichen von einer bestehenden Form und einem bestehenden Inhalt anzusehen. Stellt man sich ein Gesetz mit 20 Paragraphen vor, so bedeutet z. B. die Streichung des § 20, die Hinzufügung eines § 21 oder die Erweiterung des § 16 um Sätze oder Worte eine Formveränderung. Es kann auch vorkommen, daß, um ein bestimmtes, allerdings bislang nicht praktisch gewordenes Beispiel aus der heutigen Reichsverfassung zu wählen, das Reich gemäß Art. 10 Ziffer 2 im Wege der Grundsatzgesetzgebung ein Reichsschulgesetz erläßt, welches so bedeutsame Bestimmungen enthält, daß in einigen

[108]) Vgl. Preuß. Klageschrift S. 11.

[109]) G. Jellinek unterscheidet zwischen „Verfassungsänderung und Verfassungswandlung" in seiner Schrift gleichen Namens S. 3 und versteht unter dem ersten Begriff „die durch absichtliche Willensakte herbeigeführte Änderung der Verfassungstexte", unter dem letzten „diejenige Änderung, die diese Texte formell unverändert bestehen läßt und durch Tatsachen hervorgerufen wird, die nicht von der Absicht oder dem Bewußtsein einer solchen Änderung begleitet sein müssen." — Die vorliegenden Fälle entsprechen nicht dem Begriff der Wandlung. Daher kann dieser außerhalb der Betrachtung bleiben.

Ländern das Landesschulrecht gemäß Art. 13 Abs. 1 der Reichsverfassung unwirksam würde oder die Länder zu neuen notwendigen Maßnahmen auf dem Gebiete des Schulwesens genötigt wären. Man würde in diesem Falle gleichsam die „konkurrierende Gesetzgebung" des Reiches in Art. 7 um das Schulwesen erweitern. Würde man dieser Tatsache formell Rechnung tragen wollen und die Ziffer 2 des Art. 10 als Ziffer 21 dem Art. 7 anfügen sowie die Ziffern 1—5 des Art. 10 in die Ziffern 1—4 umbenennen, so würde damit eine Änderung vorgenommen sein, die formellen Charakter trägt. Ein weiteres Beispiel einer formellen Änderung ist die erneute Veröffentlichung eines geltenden, durch häufige Streichungen oder Zusatzbestimmungen aber unübersichtlich gewordenen Gesetzes auf Grund einer Ermächtigung an den zuständigen Minister. Muster hierfür ist die Zivilprozeßordnung von 1924, die auf Grund der Ermächtigung an den Reichsjustizminister in Art. VIII der Verordnung über das Verfahren in bürgerlichen Rechtsstreitigkeiten vom 13. Februar 1924 — RGBl. I S. 135 — am 13. Mai 1924 in neuer übersichtlicher Fassung verkündet worden ist (RGBl. I S. 437).

Kehrt man jedoch zu dem Beispiel des Gesetzes mit den 20 Paragraphen zurück und nimmt an, daß z. B. die §§ 6—10 durch die Bestimmungen eines späteren Gesetzes unwirksam würden oder ein § 21 hinzugefügt, der § 20 gestrichen, der § 16 aber erweitert würde, und unterstellt man, daß diese gesetzlichen Vorschriften Rechtssätze oder mindestens Normen[110]) enthalten, so betrifft die Änderung den Inhalt des Gesetzes. Sie ist materiell und konstitutiv, d. h. rechtsbegründend oder rechtsaufhebend, soweit durch die Hinzufügung oder Streichung neue Rechte und Pflichten geschaffen oder bestehende beseitigt oder umgestaltet werden. Betrachtet man weiter die aus der Inflationszeit bekannten Fälle, in denen gesetzliche Bestimmungen, die durch Zahlen ausgedrückte Geldwerte enthalten, z. B. die Vorschriften, die Geldstrafen androhen usw., infolge des Währungsverfalls inhaltlich ihre Bedeutung verloren und durch Ersetzung von zahlenmäßig höheren Sätzen eine Anpassung an die wirklichen Wirtschaftsverhältnisse erfahren haben, so muß darin wohl neben der formellen, durch die Ersetzung der Ziffern bedingten Änderung auch eine materielle gesehen werden, weil z. B. 5 Mark ihrem Wesen nach auch in der Inflationszeit nicht 5 Millionen der gleichen Geldeinheit darstellen, selbst wenn dieser Betrag durch Umrechnung nach dem Stande der Wechselkurse diesen Wert ergeben haben würde. Jedoch ist diese Änderung nicht als konstitutiv gedacht, weil nur eine Anpassung an den ursprünglichen Wert beabsichtigt ist, sondern als rein deklaratorisch, d. h. rechtserklärend in dem Sinn, daß durch Einsetzung neuer Ziffern in die Gesetzesvorschriften seitens der gesetzgebenden Körperschaften festgestellt wird, was nach dem damaligen Währungsstand als rechtens anzusehen sei. Man wird allerdings, wenn man ganz scharf

---

[110]) Über diesen Unterschied vgl. Anschütz, Krit. Studien zur Lehre vom Rechtssatz und formellen Gesetz.

prüft, in den überwiegenden Fällen des Währungsverfalls finden, daß eine materielle Änderung im deklaratorischen Sinne in der bisherigen Begriffsbestimmung eine Unmöglichkeit ist. Denn die Währung ist schon in beständigen Zeiten eine von mannigfachen Umständen abhängige, daher selbst in kleinem Ausmaße bewegliche Erscheinung, an die eine wahrhaft genaue Anpassung von Rechtssätzen nicht möglich, höchstens eine annähernde angebracht ist, wenn man sich nicht geradeswegs entschließt, die Höhe eines in einer Norm enthaltenen Geldbetrages nach dem jeweiligen Wechselkurse zu berechnen. Man wird in den meisten Fällen, die zur Zeit der Inflation geschahen, finden, daß entweder eine annähernde Anpassung im Wege der Gesetzgebung im Augenblick ihrer Vollendung durch einen weiteren Währungsverfall überholt, also keine Anpassung mehr ist, oder daß der Finanzminister mit Rücksicht auf den Staatshaushalt, z. B. in den Fällen der Steuerüberweisungen an die Länder, einfach nicht in der Lage war, eine angemessene Anpassung herbeizuführen, welche sich infolgedessen tatsächlich als eine Minderung der ursprünglich vorgesehenen Sätze darstellt. Eine Minderung eines Steuerüberweisungsbetrages ist aber eine Umgestaltung des entsprechenden Rechtsanspruchs eines Landes, also konstitutiv. Auf diesem Wege würde die Scheidung in konstitutive und deklaratorische Änderungen hinfällig werden. Man muß daher und kann auch mit Rücksicht darauf, daß die angezogenen Fälle Beispiele aus ungesunden Wirtschaftszeiten sind, den Begriff der materiellen Änderung in deklaratorischem Sinne nur erweiternd auslegen, indem man es genügen läßt, wenn eine Anpassung an den Währungsstand, nicht aber eine Schmälerung bisheriger Rechtsansprüche gewollt ist und Zweck der gesetzlichen Maßnahme sein soll. In diesem Sinne lassen sich die meisten Rechtsänderungen in der Zeit des Währungsverfalls auf dem Gebiete des Steuerwesens als materielle Änderungen im deklaratorischen Sinne rechtfertigen.

Aus dem Verhältnis der formellen Änderung zur materiellen, mag sie konstitutiv oder deklaratorisch sein, folgt nach diesen Erörterungen, daß jede materielle Änderung notwendig auch eine formelle enthält, abgesehen von der Beseitigung von Gesetzesbestimmungen durch Vorschriften eines späteren auf sie gar nicht bezugnehmenden Gesetzes nach dem Satze: lex posterior derogat priori. Umgekehrt braucht eine formelle Änderung nicht notwendig eine materielle im Gefolge zu haben.

Was die Eintrittsgesetze von 1919 anbetrifft, so bedeuten alle späteren Neuregelungen mit Ausnahme des Gesetzes vom 8. April 1922 Änderungen im formellen Sinne, das Gesetz von 1923 sogar in verstärktem Maße. Diese sind jedoch in der vorliegenden Betrachtung nicht von Wichtigkeit. Die Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925 — auf das von 1927 wird an anderer Stelle eingegangen [111]) — enthalten gemäß obiger Begriffsbestimmung materiell eine deklaratorische Änderung, eine Anpassung an den Geldstand der Inflation bei den Vorlagen von 1922

[111]) unten § 6.

und 1923 und an die wieder gesundenden Wirtschaftsverhältnisse bei der Vorlage von 1925.[112]) Das wird von keinem der 1927 um den Begriff der Änderung streitenden Lager bestritten.[113]) Was aber zu starken Bedenken veranlaßt, ist die Schlußfolgerung, die beide Parteien für das Änderungsverfahren ziehen zu müssen glauben, anscheinend um den tatsächlichen Vorgängen bei den Änderungen in den Jahren 1922, 1923 und 1925 gerecht zu werden. Bekanntlich sind die Änderungsgesetze im Reichstag und im Reichsrat mit einer Stimmenmehrheit verabschiedet worden, die entweder eine einfache gewesen ist oder sich als erschwerte Mehrheit nicht mehr feststellen läßt. Beide Parteien stehen nun auf dem Standpunkt, weil die Änderungen ja deklaratorischer Art seien, daß eine einfache Mehrheit in den gesetzgebenden Körperschaften bei der Beschlußfassung genüge und dem offenbar auch tatsächlich Rechnung getragen sei. Diese Auffassung übersieht völlig die erhöhte formelle Gesetzeskraft, unter welcher die Eintrittsgesetze von 1919 stehen, wenn ihre §§ 6 und 8 lauten:

„Änderungen dieses Gesetzes können nur unter den Voraussetzungen erfolgen, die nach der Reichsverfassung für Verfassungsänderungen vorgesehen sind."

Die Bedeutung der erhöhten formellen Gesetzeskraft ist oben schon dahin umrissen worden, daß sie nicht nur zum Schutze des Gesetzesinhalts, sondern auch des Gesetzeswortlauts dient. Dabei ist nachgewiesen worden, daß der Verfassungsschutz nicht zufällig in die Eintrittsgesetze hineingekommen ist, vielmehr auf seiten der süddeutschen Staaten wie auch des Reiches beabsichtigt war. Jedenfalls hat er beim Inkrafttreten der Reichsverfassung seine Bedeutung und Geltung nicht verloren, so daß nicht einzusehen ist, warum ihm bei den deklaratorischen Neuregelungen die Achtung sollte versagt sein. Schließlich ist noch bemerkt worden, daß den Vorbehalten, die von süddeutscher Seite nachträglich zwecks Aus-

---

[112]) Vgl. die §§ 1 und 2 des Mantelgesetzes vom 8. April 1922, insbesondere die Anlagen 3 und 5—9; die Begründung des Gesetzes von 1923 in RT-Drucksachen Bd. 377 Nr. 5739, S. 12 und die Begründung der später zurückgezogenen Regierungsvorlage in RT-Drucksachen 1925, Nr. 30.

[113]) Preuß. Klageschrift S. 4; Anschütz, Gutachten vom 29. März 1927 in der Preuß. Klageschrift S. 11; Preuß. Finanzminister Höpker-Aschoff im Steuerausschuß des RT 1927, Drucksache Nr. 3207, S. 17, linke Sp.; Preuß. Ministerpräsident Braun in der 304. RT-Sitzung vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 361 A; Abg. Landsberg ebenda S. 10 363 C; Ministerialdirektor v. Sichart in der 15. Rratssitz. v. 7. April 1927, § 214 b der Niederschriften S. 83, linke Sp. und in der 24. Rrats-Sitz. v. 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften S. 174 r. Sp.; Preuß. Staatssekretär Weißmann in der 15. Rratssitzung vom 7. April 1927, § 214 b der Niederschriften S. 83, r. Sp.

Dyroff Gutachten, vgl. die Rede Staatsrats v. Wolf in der 303. RT-Sitz. vom 1. April 1927, Sten. Ber. S. 10 267 D, 10 268 A; Prof. Kahl, vgl. die Rede des Staatssekretärs Popitz in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 359 D; Staatssekretär Popitz ebenda S. 10 360 C, D und in der 24. Rrats-Sitz. vom 2. Juni 1927, § 315 der Niederschriften S. 174 r. Sp.; Staatsrat v. Wolf ebenda S. 172.

legung der §§ 6 und 8 geltend gemacht worden sind, kaum eine juristische Bedeutung beizumessen ist. Berücksichtigt man das alles, so erscheint die Schlußfolgerung die einzig richtige, die darauf hinausläuft, in der Art der Verabschiedung der Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925 einen Formverstoß zu erblicken, aus welchem eine weitere staatsrechtliche Aufgabe erwächst, nämlich die Frage der Verfassungswidrigkeit mit ihrer Wirkung.

Zunächst muß darauf eingegangen werden, was aus den Unterlagen der Änderungsgesetze zu ersehen ist.

Aus der Entstehungsgeschichte des Gesetzes über Änderungen im Finanzwesen vom 8. April 1922 — RGBl. I S. 335, Anlage 7, RGBl. I S. 380 — folgt insbesondere für Art. III Nr. 1 f. nichts, was dafür sprechen könnte, daß man sich in diesem Punkte der erhöhten formellen Gesetzeskraft bewußt geworden ist und sie hat beachten wollen.[114]) Das ist erklärlich, wenn man sich vergegenwärtigt, daß der fragliche Punkt nur geringe Bedeutung gegenüber insgesamt 14 wichtigen, keiner Verfassungsmehrheit bedürftigen Steuergesetzen hat, die das Mantelgesetz umfaßt. Diese waren das Ergebnis des großen Steuerkompromisses im Jahre 1922, den das damalige sich auf Zentrum, Sozialdemokraten und Demokraten stützende Minderheitskabinett Dr. Wirth mit Rücksicht auf die Finanz- und Reparationslage [115]) mit der Deutschen Volkspartei gegen den Widerstand der Deutsch-Nationalen abschließen zu müssen glaubte. Das Gesetz über Änderungen im Finanzwesen hat mit Rücksicht auf den Wunsch der Regierung auf schnelle Erledigung,[116]) die bevorstehenden Osterferien und die Konferenz von Genua sehr rasch im Reichstag verabschiedet werden müssen. Demgemäß mag auch die Abstimmung im Reichstag [117]) und im Reichsrat [118]) nur mit einfacher Mehrheit erfolgt sein; jedenfalls fehlt es an der Möglichkeit, das Gegenteil nachzuweisen.

Das Änderungsgesetz von 1923 beruht auf der Anregung der Reichsregierung. Die Begründung, die dem Gesetzentwurf bei seiner Einbringung im Reichsrat [119]) und im Reichstag [120]) beigegeben worden ist, enthält folgenden Schlußsatz:

> „Gemäß § 6 des Gesetzes vom 27. März 1919 und § 8 des Gesetzes vom 24. Juni 1919 hat die Beschlußfassung nach Maßgabe des Art. 76 der Reichsverfassung zu erfolgen."

---

[114]) Vgl. RT-Drucksachen 1922 Nr. 2827, 3637, 3956; Sten. Ber. in Bd. 353, S. 6297 C ff., 6322 ff. und 6355, in Bd. 354, S. 6802 ff.; Rrats-Niederschriften § 273.

[115]) Vgl. die Rede des Reichsfinanzministers Dr. Hermes i. d. 188. RT-Sitz. vom 16. März 1922, Sten. Ber. S. 6298 C, 6300 B ff.

[116]) Vgl. Reichsfinanzminister Dr. Hermes a. a. O. S. 6301 D, Abg. Schultz-Bromberg ebenda S. 6308 A, und Abg. Helfferich S. 6308 C.

[117]) Bd. 354, S. 6856 A.

[118]) § 273 k der Niederschriften.

[119]) 25. Sitz. vom 12. April 1923, § 403 der Niederschriften Anl. 2.

[120]) Bd. 377 Drucksache Nr. 5739, S. 12.

Danach ist man sich wenigstens bei den leitenden Stellen des Reichsfinanzministeriums der erhöhten formellen Gesetzeskraft der Eintrittsgesetze bewußt gewesen und war bestrebt, sie durch Erwähnung in der Begründung den gesetzgebenden Körperschaften noch besonders in Erinnerung zu rufen. Dieser Standpunkt ist ja auch berechtigt in Anbetracht der Tatsache, daß das Gesetz von 1923 nicht nur die Höchstsätze ändert, sondern auch zahlreiche Formverbesserungen, Streichungen und Anfügungen in dem bisherigen Gesetzestext vornimmt.

Wie erklärt es sich aber, daß diesem Hinweis in der Regierungsbegründung bei der Abstimmung nicht ausdrücklich Rechnung getragen worden ist?

Der Gesetzentwurf erlebte seine erste Beratung in der 340. Sitzung des Reichstags.[121]) Nachdem nur der Abgeordnete Koenen das Wort dazu genommen hatte, wurde der Entwurf dem Steuerausschuß überwiesen.[122]) Dieser hat dann in betreff der Anfügung eines Satzes 2 an den Absatz 2 der §§ 3, welche die Befugnis des Reichsfinanzministers enthalten, die Biersteuer gegebenenfalls selbständig zu erhöhen, beschlossen, daß der Reichsfinanzminister bei Ausübung dieser Befugnis noch von der Zustimmung eines Reichstagsausschusses abhängig sein sollte. Er hat ferner die vorgesehene Erhöhung der Biersteuerentschädigung

für Württemberg von 380 Millionen auf 1,330 Milliarden Mark,
für Bayern von 2 Milliarden auf 7 Milliarden Mark,
für Baden von 260 Millionen auf 910 Millionen Mark

heraufgesetzt. In der 376. Sitzung des Reichstags hat der Entwurf in der Fassung des Steuerausschusses auf der Tagesordnung gestanden,[123]) ohne erledigt zu werden. In der 377. Sitzung am 7. Juli 1923 erklärte der Präsident Löbe:[124])

„Ich bitte um Ihre Genehmigung, eine zweite Vorlage nachholen zu dürfen. Gestern ist im Drange der Geschäfte bei der Steuerabstimmung übersehen worden, über den Punkt 9 b der Tagesordnung, nämlich über das Gesetz zur Änderung der Gesetze über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft, abzustimmen. Die Abstimmung hätte wahrscheinlich sowieso zurückgestellt werden müssen, weil das Biersteuergesetz selbst verändert worden ist und dadurch sich auch Änderungen dieses Gesetzes notwendig machten. Ich bitte, der Aufsetzung auf die Tagesordnung und der Beratung zustimmen zu wollen". — Dem wird nicht widersprochen.

„Dann rufe ich auf den Art. I des Gesetzes und bitte den Herrn Schriftführer, einen dazu gestellten handschriftlichen Antrag zu verlesen."

Der Schriftführer, Abgeordneter Heile, verliest den Antrag v. Guérard (Ztr.), Dr. Stresemann (D.Vp.), Dr. Helfferich (Deutschnat.),

---

[121]) Bd. 359, S. 10 683 D.
[122]) Bd. 359, S. 10 685 D.
[123]) Bd. 360, S. 11 629 D, Punkt 9 b.
[124]) Bd. 360, S. 11 710 A.

Dr. Hertz (Soz.), Keinath (Dem.),[125]) der dahin geht, der Reichstag wolle beschließen, die ursprünglichen Höchstsätze des Regierungsentwurfes wieder herzustellen.

Präsident Löbe fährt dann fort:

„Das Wort wird nicht verlangt. Ich darf den Art. I mit dem eben verlesenen Abänderungsantrag für angenommen erklären.

Ich rufe auf Art. II, ebenfalls mit diesem Abänderungsantrag — angenommen, Art. III desgleichen, Einleitung, Überschrift ebenfalls.

Ich eröffne die allgemeine Aussprache in der dritten Lesung, schließe sie, da Wortmeldungen nicht vorliegen, rufe in besonderer Beratung auf Art. I in der Fassung der zweiten Lesung — angenommen, Art. II in der Fassung der zweiten Lesung — angenommen, Art. III ebenso, Einleitung und Überschrift desgleichen.

Ich bitte die Damen und Herren, die in der Schlußabstimmung dem Gesetzentwurf zustimmen wollen, sich vom Platz zu erheben. Geschieht.

Das ist die Mehrheit, er ist angenommen".

Aus diesem Protokoll lassen sich folgende Schlußfolgerungen ziehen. Entweder man folgert aus dem Umstand, daß sich an dem Antrag von Guérard u. a. hervorragende Vertreter von fünf großen Parteien der überwiegenden Mehrheit des Reichstags beteiligt haben und der Präsident die Annahme hat widerspruchslos feststellen können, daß das Gesetz mit der erforderlichen Zweidrittelmehrheit angenommen worden ist; dann fehlt aber noch die Grundlage für den Nachweis, daß an diesem Tage zwei Drittel aller Abgeordneten an der Reichstagssitzung teilgenommen haben und wie das Bild der Stimmenverteilung im Reichsrat ausgesehen hat. Erachtet man die Voraussetzungen als gegeben, wofür die Vermutung spricht, dann bestehen hinsichtlich des Gesetzgebungsvorgangs keine staatsrechtlichen Bedenken. Oder man unterstellt, daß die erschwerenden Bedingungen des Gesetzgebungsverfahrens nicht oder nicht ganz gegeben waren, wofür gerade das Versehen des Präsidenten „im Drange der Geschäfte" und demzufolge wohl die Versäumnis der Anwendung des § 98 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dezember 1922[126]) sprechen.

Das Änderungsgesetz von 1925 hat eine längere Vorgeschichte. Sein Entwurf ist in Nr. V und VI des Entwurfes zur Erhöhung der Bier- und Tabaksteuer enthalten, der von der Reichsregierung unter dem 21. Februar 1925 dem Reichsrat zugegangen ist.[127]) Aus der Begründung folgt für die Annahme des Gesetzes durch die gesetzgebenden Körperschaften in erschwerter Form nichts.

Die Sätze von 1923 waren in Goldmark umgerechnet, auf Reichsmark umgestellt und dann entsprechend der vorgesehenen Verdoppelung der Biersteuer verdoppelt, so daß sich folgende Beträge ergaben:

---

[125]) Über die Parteizugehörigkeit vgl. das Reichstagshandbuch.
[126]) Reichstagshandbuch von 1924, S. 242.
[127]) Reichsratsdrucksache Nr. 30.

für Württemberg ..... 927 000 Reichsmark,
für Bayern .... 4 879 000 Reichsmark,
für Baden .... 635 000 Reichsmark.

Die Länder widersetzten sich dieser Festsetzung. Bayern verlangte mindestens die Anpassung an die 78 Millionen Mark von 1919, welche umgerechnet 24 Millionen Reichsmark betragen.

Der Reichsrat nahm dann am 23. April 1925[128]) die Sätze von:
3 Millionen Reichsmark für Württemberg,
15,6 Millionen Reichsmark für Bayern und
2 Millionen Reichsmark für Baden
an, die auch der Entwurf an den Reichstag vom 23. April 1925 enthielt.[129])

Nachdem die Begründung nochmals darauf hingewiesen hat, daß die Höchstsätze von 1923 in Umrechnung und Verdoppelung die schon oben angeführten Beträge ergeben, schließt sie mit dem Satze:

„Württemberg, Bayern und Baden haben den dringenden Wunsch ausgesprochen, diese Höchstbeträge wieder beträchtlich zu erhöhen. Die Reichsregierung glaubt, diesem Wunsche in der aus dem Entwurfe ersichtlichen Weise entsprechen zu sollen. Im Hinblick auf die Wiedereinführung fester Sätze für die Biersteuer rechtfertigt sich die im Entwurf vorgeschlagene Streichung der Ermächtigung des Reichsfinanzministers zur Erhöhung oder Herabsetzung der Höchstbeträge.“

Da sich im Reichstag keine Mehrheit für die Verdoppelung der Biersteuer ergab, wurde der ganze Entwurf zurückgezogen.[130])

Am 24. Juni 1925 brachten die Regierungsparteien einen Initiativgesetzentwurf zur Erhöhung der Bier- und Tabaksteuer ohne nähere Begründung ein,[131]) in welchem die Biersteuersätze um ein Viertel niedriger angesetzt waren als vorher, während es hinsichtlich der Entschädigung an die süddeutschen Staaten bei den bisherigen Vorschlägen blieb. Im Steuerausschuß des Reichstags wurden dann diese Sätze noch etwas erhöht, nämlich:

für Württemberg auf ... 3,3 Millionen Reichsmark,
für Bayern auf .... 17,2 Millionen Reichsmark und
für Baden auf .... 2,2 Millionen Reichsmark.[132])

In dieser Höhe ist dann der Entwurf auch Gesetz geworden. Man kann es den Regierungsparteien nicht verargen, daß sie in ihrem Entwurf sich auf die bisherigen Unterlagen gestützt und in der Hauptsache in den streitigen Punkten der Festsetzung des Biersteuersatzes vermittelt haben. Daß ein Initiativgesetzentwurf der Parteien durch eine schriftliche Begründung die Sorgfalt erkennen läßt, die man von einem Regierungsentwurf erwartet, kann namentlich in dem vorliegenden Falle nicht verlangt werden, in welchem es darauf ankam, rasch einen Ersatz

[128]) Niederschriften § 237.
[129]) RT-Drucksache Nr. 800.
[130]) Schmelzle, S. 219, r. Sp.
[131]) RT-Drucksache Nr. 1063.
[132]) RT-Drucksache Nr. 1261.

für die zurückgezogene Regierungsvorlage zu schaffen, wobei die politische Seite der Frage die Hauptrolle spielte. Das sind Überlegungen, die beweisen sollen, daß es für die Willensrichtung der gesetzgebenden Körperschaften gar nichts besagt, wenn in dem Entwurf auf das erschwerte Abänderungsverfahren nicht hingewiesen ist.

Daß die Reichsregierung ihrerseits nichts dazu getan hat, bei der Beratung im Reichstag an das erschwerte Gesetzgebungsverfahren zu erinnern, dafür scheint die Erwägung nahe zu liegen, daß man ein Interesse daran hatte, überhaupt eine Änderung der Biersteuerentschädigungen vorzunehmen, um die Schwierigkeiten bei der Festsetzung des Biersteuersatzes zu beseitigen,[133]) zumal da nicht nur der Steuerausschuß die Steuersätze des Entwurfs der Regierungsparteien für einen Hektoliter von 7,50 bis 9,15 Reichsmark auf 6 bis 9 Reichsmark herabgesetzt hatte,[134]) sondern auch der Reichstag in der zweiten Lesung auf einen Betrag von 6 bis 8,15 Reichsmark herabgegangen war.[135]) Die Festsetzung der Biersteuer wäre möglicherweise gescheitert, wenn die Änderung der Biersteuerentschädigung nicht durchgegangen wäre.[136])

Nimmt man auch hier mit der Feststellung des Präsidenten, daß für die Annahme des Gesetzes sich die Mehrheit des Reichstags von den Plätzen erhoben habe, an, daß das Gesetz unter den erschwerenden Voraussetzungen verabschiedet worden ist, so fehlt doch in dem stenographischen Bericht der Hinweis gemäß § 98 Abs. 2 der Geschäftsordnung für den Reichstag vom 12. Dezember 1922.[137]) Eine sichere Vermutung besteht infolgedessen nicht, auch wenn man sie für die Abstimmung im Reichsrat bejahen wollte.

Unterstellt man, daß die erschwerenden Bedingungen des Gesetzgebungsverfahrens in den Fällen von 1922, 1923 und 1925 nicht oder nicht ganz gegeben waren, so wären die Gesetze entgegen den §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze von 1919, also gesetzeswidrig, ja verfassungswidrig, ergangen, weil die in der erhöhten formellen Gesetzeskraft sich äußernde Wirkung der Eintrittsgesetze der der Reichsverfassung gleich zu werten ist. Hierbei erhebt sich die Frage, ob durch die Verfassungswidrigkeit die Gültigkeit der Eintrittsgesetze beeinträchtigt wird. Diese Frage kann nur bejaht oder verneint werden. Eine dritte Lesart stellt allerdings der Staatssekretär Popitz auf,[138]) wenn er davon spricht, die Nichtbeachtung der §§ 6 und 8 in den Änderungsgesetzen sei zur Staatspraxis geworden, d. h. unter Berücksichtigung der Ergebnisse der bisherigen Untersuchung also, daß zwar die §§ 6 und 8 gültig erlassen, auch durch die Verkündung der Reichsverfassung in ihrer Geltung nicht beeinträchtigt

---

[133]) Eine ähnliche Vermutung findet sich in der Preuß. Klageschrift S. 7.

[134]) RT-Drucksache Nr. 1261, S. 12.

[135]) RT-Drucksache Nr. 1369, S. 1.

[136]) Vgl. die Erklärungen des bayerischen Gesandten v. Preger in der 39. Rratssitzung vom 8. August 1925, § 502 der Niederschriften S. 372.

[137]) RT-Handbuch von 1924, S. 242.

[138]) In der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 358 C.

worden sind, aber dann durch die ihnen entgegenstehende Staatspraxis gelegentlich der Neuregelungen ihre Bedeutung verloren haben.

Bei dieser Frage handelt es sich um eine Verfassungswidrigkeit formeller Art. Das Gesetzgebungsverfahren ist mangelhaft gewesen. Trotzdem sind die Gesetze ausgefertigt und verkündet worden. Daraus lassen sich entsprechend den Grundsätzen des Verwaltungsrechts in zweierlei Richtung Folgerungen ziehen. Die einen nehmen Nichtigkeit,[139]) die anderen Gültigkeit[140]) für das formell verfassungswidrig zustande gekommene Gesetz an.

W. Jellinek führt dazu aus, daß ein derartiger fehlerhafter Staatsakt keine andere Wirkung haben könne, als das Urteil einer Strafkammer, bei welchem irrtümlich die Schuldfrage statt mit einer Zweidrittelmehrheit, mit einfacher Mehrheit bejaht worden ist. Ein solches Urteil bleibt immer ein staatlich anerkannter Rechtsspruch, soweit es nicht durch Rechtsmittel erfolgreich angegriffen wird.

v. Gerber will nur Formverstöße von „untergeordneter Bedeutung“ als gültig behandelt wissen. Er versteht darunter z. B. unrichtige Handhabung der Geschäftsordnung, ungenügende Legitimation einzelner Abgeordneter. Ob für die Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925 Formverstöße von nur untergeordneter Bedeutung vorliegen, ist Auffassungssache. Nach der Gerber'schen Ansicht würde der Verfahrensmangel mindestens in dem Änderungsgesetz von 1923 wohl schon grober Art sein.

Brie äußert sich in ganz anderem Sinne:

„Durch die Einwirkung des Gewohnheitsrechts werden auch zahlreiche andere staatsrechtliche fehlerhafte Vorgänge geheilt; insbesondere mit einem wesentlichen rechtlichen Mangel in ihrer Entstehung oder Verkündung behaftete Gesetze und Verordnungen, ebenso einzelne derartige Bestimmungen in Gesetzen und Verordnungen erlangen durch eine in der Überzeugung von ihrer Rechtsgültigkeit stattgehabten konstanten Befolgung die ihnen ursprünglich mangelnde Rechtsgültigkeit. Dieser Gesichtspunkt ist insofern von besonders großer Bedeutung, als durch das Vorliegen einer solchen gewohnheitsrechtlichen Bekräftigung alle rechtlichen Zweifel hinsichtlich der Gültigkeit der betreffenden Satzung gegenstandslos werden.“

Dabei nimmt Brie die Bildung von Gewohnheitsrecht an,[141]) wenn ein menschlicher Verband, eine gemeinsame rechtliche Überzeugung der Mitglieder des Verbandes und eine dieser Überzeugung entsprechende rechtliche Übung vorhanden sind.[142])

---

[139]) Erich Kaufmann in JW 1919, S. 903 und in Recht und Wirtschaft 1919, S. 211 ff.; Düringer in Recht und Wirtschaft 1920, S. 3, linke Sp.; Bühler in DJZ 1921, S. 580; Preuß in DJZ 1924, S. 653/54.

[140]) W. Jellinek in DJZ 1921, S. 754, Nr. 8; Arndt im „Recht“ 1920, S. 109/110: Une loi inconstitutionelle doit être appliquée; v. Gerber § 49, S. 152, Anm. 2; Brie S. 298, § 5.

[141]) a. a. O., S. 287.

[142]) vgl. Hatschek, Deutsches und Preußisches Staatsrecht I, S. 13, Nr.

Die Eintrittsgesetze, die bei der Neuregelung von 1922 gesetzlich festgesetzte Beträge (§ 67 des Biersteuergesetzes und § 7 des Gesetzes vom 24. Juni 1919) erhöhen, bei der Neuregelung von 1923 in der Hauptsache die Entschädigungsbeträge in den §§ 3 erhöhen und sich sonst dem neuen Biersteuergesetz anpassen, bei der Neuregelung von 1925 wieder nur die Entschädigungshöchstsätze den Geldverhältnissen angleichen, richten sich weniger an die einzelnen Untertanen als an die Behörden. Dem Reich, nämlich dessen zuständiger Behörde, liegt die Verpflichtung ob, nunmehr andere, an die Währung angepaßte Beträge als bisher an die Länder zu leisten, und einen höheren Betrag zu wissenschaftlichen und technischen Zwecken und zur Unterstützung von Kleinbrauereien auszuwerfen. Der vorgesehene Wirkungskreis der obersten Landesfinanzbehörden der süddeutschen Staaten zugunsten des strengen Reinheitsgebotes wird um das Gebiet des Süßstoffs erweitert (§§ 2 Abs. 2). Der Reichsfinanzminister erhält zu weiteren Erhöhungen oder Ermäßigungen der Biersteuerentschädigung im Falle der Steigerung oder Herabsetzung der Biersteuer Ermächtigung (§§ 3. Abs. 2, Satz 2) — kurzum allenthalben Bestimmungen, die die Behörden binden sollen.

Man kann für die vorliegenden Fälle die Erfordernisse annehmen, die Brie für das Bestehen des Gewohnheitsrechts aufstellt. Denn der menschliche Verband ist hier das Reich und in ihm die süddeutschen Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden. Was die Mitglieder angeht, so gehören zu ihnen alle Staatsbürger, und diese sollen wohl auch im allgemeinen die Träger des Gewohnheitsrechtes sein, zumal sie ja meist den Rechtssätzen des Staates unterworfen werden. In vorliegenden Fällen richtet sich das Gesetz in seinen Änderungen nur an Behörden. Diese gehören, weil sie ja von Menschen gebildet werden, gleichfalls in den Kreis der Staatsbürger. Auch sie werden an den Willen der Staatsgewalt gebunden.[143]) Betreffen die Änderungen nur ihre Tätigkeit, so ist nicht einzusehen, warum nicht auch innerhalb ihres engeren Kreises ein Gewohnheitsrecht möglich sein soll.[144]) Dazu ist aber weiter eine rechtliche Überzeugung und eine ihr entsprechende rechtliche Übung notwendig.

Dafür spricht, daß die Änderungsgesetze nach ihrer Verkündung von den Behörden in der Überzeugung der Rechtsgültigkeit durchgeführt und praktisch angewandt worden sind.[145]) Die rechtliche Übung ist da-

[143]) G. Jellinek, Staatenverbindungen, S. 32.

[144]) Schmidt, S. 2.

[145]) Z. B. sind ergangen: eine Sondersteuerordnung für die Einfuhr von Bier in die außerhalb der Zollinie liegenden Gebietsteile Badens vom 19. Juli 1923 — RGBl. I S. 729 —, ferner die Bekanntmachung über die Biersteuer vom 29. Juni 1924 — Gesetz- und Verordnungsblatt für den Freistaat Bayern, S. 176 — wonach entsprechend dem § 2 Abs. 2 des Gesetzes vom 24. Juni 1919 in der Fassung vom 9. Juli 1923 — RGBl. 1919, S. 599 und 1923 I S. 563 — die Verwendung von Zucker und von aus Zucker hergestellten Farbteilen sowie von Süßstoff bei der Bereitung von obergärigem Bier ausgeschlossen wird.

durch äußerlich erkennbar geworden. Die durch Gewohnheitsrecht bekräftigte Gültigkeit der Gesetze ist von den interessierten Kreisen auch nicht angegriffen worden. Man hat nicht den Staatsgerichtshof angerufen, hat auch sonst keine politischen Bedenken gegen die Durchführung der verfassungswidrigen Gesetze gehabt, weil man in der Überzeugung ihrer Rechtsgültigkeit lebte.

Der auf der Grundlage der Brie'schen Ansicht entwickelte Standpunkt von der Gültigkeit der Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925 trotz des vorhandenen Verfahrensmangels wird im Gegensatz zu der die Nichtigkeit annehmenden Ansicht durchaus dem Leben gerecht. Wo es sich um staatliche Willensbildung und Politik und um ihre Durchführung, kurz um die Staats- und Verwaltungspraxis handelt, kann sich mitunter das Recht dem Leben nicht sofort angleichen. Wenn eine praktische und begründete rechtliche Erklärung der Lebensvorgänge möglich ist, sollte man sich auch ihrer bedienen und nicht zu einer Ansicht neigen, deren das Leben und die Staatspraxis spotten. Insofern kann hier nur der Ansicht beigetreten werden, die die Gültigkeit verfassungswidriger Gesetze mit Grund annimmt.

Im Zusammenhang mit dieser Frage muß noch auf eine Folge hingewiesen werden, in welcher unter den Anhängern der Gültigkeit verfassungswidriger Gesetze infolge der Verquickung dieser Frage mit der Streitfrage des richterlichen Prüfungsrechts eine Meinungsspaltung besteht. Ganz abgesehen von einer Stellungnahme zu der auch die materielle Verfassungswidrigkeit erfassenden Frage, ob das richterliche Prüfungsrecht im heutigen Verfassungsleben anzuerkennen ist oder nicht,[146]) stehen sich bezüglich der formellen Seite der Verfassungswidrigkeit zwei Ansichten gegenüber. Die eine geht dahin, aus der Ausfertigung der Gesetze durch den Kaiser nach Art. 17 der Reichsverfassung von 1871 und durch den Reichspräsidenten nach Art. 70 der Reichsverfassung von 1919 eine unwiderlegbare Vermutung für das ordnungsmäßige Zustandekommen der Gesetze herzuleiten.[147]) Die andere Ansicht leugnet zwar nicht, daß mit der Ausfertigung der Reichsgesetze eine Vermutung für ihren verfassungsmäßigen Erlaß besteht, legt jedoch dieser Vermutung die Eigenschaft der Widerlegbarkeit bei.[148])

---

[146]) Die Frage steht hier nicht zur Erörterung; vgl. dazu Breiholdt, Arch. f. öff. Recht, Bd. 10 (1926), S. 314—322 mit umfangreicher Angabe des Schrifttums und der Rechtsprechung.

[147]) Anschütz, Art. 70, Nr. 2; Meyer-Anschütz S. 741; Laband II, S. 46/47; Jeschke in JW 1921, S. 82; Giese, Art. 70, Nr. 2; Arndt in JW 1921, S. 498 r. Sp. unten. — A. M.: v. Sarwey Bd. 2, S. 100, Anm. 3 u. S. 101, Anm. 5; Haenel, Studien I, S. 264.

[148]) G. Jellinek, Staatslehre S. 18; v. Gerber, § 49, S. 152 ff., aber nicht ausdrücklich; v. Schulze-Gävernitz II, S. 44; Planck in Jherings Jahrb. Bd. 9, S. 370; v. Freytagh-Loringhoven S. 239; Triepel, Arch. f. öff. Recht, Bd. 39 (1920), S. 536; Breiholdt, Arch. f. öff. Recht, Bd. 10 (1926), S. 316. — Als Anhänger dieser Ansicht ist auch Brie zu rechnen, weil ein sich bildendes Gewohnheitsrecht ja angreifbar erscheint.

Für den Kreis staatsrechtlicher Gesetze, welche Streitigkeiten veranlassen können, die im Rahmen des Art. 19 der Reichsverfassung durch den Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich zu entscheiden sind, hat die zweite Ansicht mehr Berechtigung für sich. Für diesen Bereich von Fällen würde ja sonst bei Annahme der ersten Auffassung schon Art. 19 der Reichsverfassung eine Bresche gelegt haben.[149]) Der Begriff der Unwiderlegbarkeit würde durch einen Kreis von Ausnahmen beschränkt sein, so daß sein Name schon nicht mehr gerechtfertigt wäre. Daher muß der Meinung beigetreten werden, die die Widerlegbarkeit zuläßt. Aus dieser Stellungnahme ergibt sich kein Widerspruch zu der Meinung Brie's von der Bildung des Gewohnheitsrechtes.

Für die Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925 bedeutet das, daß trotz des verfassungswidrigen Zustandekommens ihre Gültigkeit solange vermutet wird, bis sie widerlegt ist. Eine Widerlegung der Gültigkeit hat aber, wie schon erwähnt, in keinem Falle stattgefunden. Vielmehr ist man von der Rechtsgültigkeit der Änderungsgesetze durchaus überzeugt gewesen. Ihrer Gültigkeit scheint damit nichts im Wege zu stehen.

Allein durch die erwähnte Auffassung des Staatssekretärs Popitz könnte das bisherige Ergebnis der Untersuchung eine Beeinträchtigung erfahren. Die hier zum Ausdruck gebrachte Meinung ist ebenso wie die Ansicht von Popitz von der Nichtbeachtung der §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze seitens der gesetzgebenden Körperschaften bei Gelegenheit der Neuregelungen in den Jahren (1922) 1923 und 1925 ausgegangen, hat aber im Gegensatz zu Popitz damit keinesfalls die Bedeutungslosigkeit der §§ 6 und 8 beweisen wollen. Hier ist die Gültigkeit der verfassungswidrig ergangenen Gesetze aus der gewohnheitsrechtlichen Bekräftigung bei der Anwendung und Durchführung gefolgert worden. Nach der Erklärung von Popitz müßten die §§ 6 und 8 ihre Gültigkeit verlieren, weil die „Staatspraxis gegen die Verfassungsmehrheit spricht" [150]) und nach seiner Ansicht zweimal, in Wahrheit dreimal, nämlich auch 1922, eine Änderung der Eintrittsgesetze erfolgt ist, ohne daß in den Gesetzesunterlagen die Frage der Verfassungsänderung berührt ist. Popitz betrachtet also die Frage von einem anderen Gesichtspunkte aus, nicht im Hinblick auf die Folgen der Änderungsgesetze, sondern mit Rücksicht auf ihre Entstehung. Er mißt den §§ 6 und 8, jedenfalls für die Neuregelung von 1927, keine Bedeutung mehr bei, weil er sie durch die Staatspraxis als beseitigt ansieht.

Was ist nun unter dem Begriff der Staatspraxis zu verstehen? Zunächst kann daran gedacht werden, in der Staatspraxis Gewohnheitsrecht zu erblicken. Dann müssen für die Entstehung der Änderungsgesetze die Voraussetzungen vorhanden sein, die Brie für das Gewohnheitsrecht aufstellt, also ein menschlicher Verband, eine gemeinsame rechtliche Über-

---

[149]) Vgl. Triepel, Streitigkeiten zwischen Reich und Ländern, S. 88—94. A. M. Wittmayer, S. 211.

[150]) In der 304. RT-Sitzung vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 358 C.

zeugung seiner Mitglieder und eine dieser Überzeugung entsprechende rechtliche Übung. Wie schon erwähnt, ist es nicht nötig, daß der Entstehungsgrund des Gewohnheitsrechts den ganzen Bereich dieses menschlichen Verbandes umfassen muß. Es genügt bei dem in Rede stehenden Fall, daß sich das Gewohnheitsrecht im Schoße der gesetzgebenden Körperschaften bildet, sofern seine übrigen Voraussetzungen vorliegen. Die rechtliche Überzeugung von der Gültigkeit des Gesetzgebungsvorgangs kann als vorhanden angenommen werden, auch wenn die gesetzgebenden Körperschaften irrtümlich sich des einfachen Gesetzgebungsverfahrens bedient haben.[151]) Was aber die rechtliche Übung anbetrifft, so ist sie kaum vorhanden. Man kann sagen, wenn 1922, 1923 und 1925 die Änderungsgesetze mit einfacher Mehrheit erlassen worden sind, daß dann eine tatsächliche Übung geherrscht hat. Für das Gewohnheitsrecht verlangt Brie[152]) darüber hinaus aber die rechtliche Übung, d. h. eine allgemeine Anerkennung der tatsächlichen Übung, woran die Erkenntnis geknüpft ist, daß in Zukunft für den Fall der Abänderung der Eintrittsgesetze eine rechtliche Bindung an das einfache Gesetzgebungsverfahren kraft Gewohnheitsrechts besteht. Brie drückt das mit seinen Worten, wie folgt, aus:

„Die gemeinsame rechtliche Überzeugung muß, um rechtsbildend zu wirken, äußerlich erkennbar sein. Hierfür ist die praktische Befolgung des in der Überzeugung enthaltenen Rechtssatzes nicht alleiniges, aber vorzugsweise geeignetes und wichtiges Mittel. Die rechtliche Übung hat jedoch noch eine andere und für die Gewohnheitsrechtsbildung unentbehrliche Bedeutung. Sie ist notwendige Erscheinungsform jedes Gewohnheitsrechts, weil nur sie imstande ist, die erforderliche Festigkeit und Stärke der Überzeugung sowie die vermutliche Übereinstimmung ihres Inhalts mit den wirklichen Bedürfnissen der Gemeinschaft zu bekunden.“

Die Erkenntnis, an einen gewohnheitsrechtlichen Satz gebunden zu sein, ist bei den drei Abänderungsgesetzen den gesetzgebenden Körperschaften nicht gekommen. Das zeigt der große Widerstand, der sich 1927 gegen eine Änderung der Eintrittsgesetze mit einfacher Mehrheit erhoben hat. Nirgends findet sich ein Hinweis in den Quellen, ein Wort eines Abgeordneten, daß diese Erkenntnis die Triebfeder für die Änderung mit einfacher Mehrheit gewesen ist, niemand hat mit guten Gründen sich darauf berufen, daß kraft Gewohnheitsrechts die Abänderung der Eintrittsgesetze im gewöhnlichen Gesetzgebungsverfahren erfolgen könne, weil die §§ 6 und 8 ihre Kraft verloren haben. Ja die Gesetzesunterlagen sprechen sogar gegen die rechtliche Übung. 1922 nehmen sie gar nicht Bezug auf die §§ 6 und 8, 1923 dagegen doch, 1925 schweigen sie wiederum. Man kann in dieser schwankenden Staatspraxis kein zielbewußtes Streben auf ein Gewohnheitsrecht hin erblicken, das den Rechtssatz her-

---

[151]) Brie, S. 288, § 2, Nr. 4.
[152]) S. 288, § 2, Nr. 3.

vorbringen soll, die in den §§ 6 und 8 zum Ausdruck kommende erhöhte formelle Gesetzeskraft sei wirkungslos. Insofern erscheint die Erklärung des Begriffes „Staatspraxis“ durch Gewohnheitsrecht nicht am Platze.

Trotzdem muß man, da zwei Voraussetzungen der Gewohnheitsrechtsbildung bejaht worden sind, wenigstens im Begriffe der Staatspraxis „das Vorstadium“ zum Gewohnheitsrecht erblicken.[153]) Staatspraxis kann daher im Sinne der Auffassung des Staatssekretärs Popitz nicht Gewohnheitsrecht schlechthin, sondern nur Parlamentsbrauch, Konventionalregel bedeuten.[154]) Der letztere Begriff unterscheidet sich vom Gewohnheitsrecht dadurch, daß, obwohl eine tatsächliche Übung vorliegt, sich daraus dennoch kein Rechtssatz gebildet hat. Die Staatspraxis im Sinne einer Konventionalregel ist nur „eine dem Rechte gegenüber unterwertige Norm“.[155])

Wenn Staatssekretär Popitz sich auf die Staatspraxis beruft, so mag das nur ein Beweis dafür sein, daß das geübte Gesetzgebungsverfahren bei der Änderung der Eintrittsgesetze beinahe dahin geführt hätte, die Bedeutung der erhöhten formellen Gesetzeskraft zu vernichten, daß dieser Wandlung jedoch nur der Rechtscharakter gefehlt hat.

Im Ergebnis erscheint die Betrachtung der Folgen für verfassungswidrige Gesetze eine viel sicherere Erklärung zuzulassen, als der Beitritt zu der Auffassung des Staatssekretärs Popitz. Jene vermag sich auf die Vermutung der Gültigkeit der Änderungen und auf ein zahlreiches Schrifttum zu stützen, während sich für diese keine gleichlaufenden Beispiele finden lassen. Die Gültigkeit der Änderungsgesetze von 1922, 1923 und 1925 läßt sich aus der Dauer ihrer unbestrittenen Anwendung in der Praxis, also kraft Gewohnheitsrechts, herleiten, ohne daß dadurch die Bedeutung der §§ 6 und 8 angetastet wird.

§ 6. Das Änderungsgesetz von 1927.

Die Erörterung ist jetzt auf dem Punkte angelangt, auf welchem sie zu der Neuregelung der Biersteuerentschädigungen der Länder vom Jahre 1927 Stellung nehmen kann. Um nochmals zusammenzufassen, haben sich im Laufe der Betrachtung folgende Erkenntnisse ergeben: Die §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze von 1919 sind wie diese selbst gültig erlassen worden und wirksam; die Verabschiedung der Reichsverfassung hat daran nichts geändert. Gelegentlich der Neuregelungen von 1922, 1923 und 1925 ist jedoch der Bedeutung der §§ 6 und 8, welche in der erhöhten formellen Gesetzeskraft liegt, nicht Rechnung getragen worden, ohne daß deshalb diese unwirksam oder die Änderungsgesetze selbst nichtig geworden sind. Vielmehr ist infolge der Durchführung der Änderungsgesetze durch Gewohnheitsrecht der Verfahrensmangel der Abstimmung in jedem einzelnen Falle geheilt worden.

---

[153]) Hatschek, Preußisches und Deutsches Staatsrecht I, S. 13.

[154]) Hatschek, Konventionalregeln im Jahrbuch des öff. Recht. Bd. 3, S. 1—67 und Parlamentsrecht, S. 18—22.

[155]) Hatschek, Konventionalregeln S. 67.

Die Entstehungsgeschichte und der Entwicklungsgang der Eintrittsgesetze gibt also nicht den Begründungen recht, welche die Vertreter der Reichsregierung und der süddeutschen Freistaaten aus Anlaß der Erhöhung der Biersteuerentschädigungen im Jahre 1927 bezüglich der formellen Bedeutung der §§ 6 und 8 vorgebracht haben. Die erhöhte formelle Gesetzeskraft der Eintrittsgesetze ist das Merkmal, an welchem bei jeder Änderung, sei es auch nur einer formellen, nicht vorübergegangen werden kann.[156]) Der Vorwurf einer zu formellen Auslegung muß entfallen, nachdem die Begründung ergeben hat, daß die erhöhte formelle Gesetzeskraft der Sinn und der Zweck der §§ 6 und 8 gewesen ist und gewollt war, und sich der neueren Auslegungstechnik entsprechend auch aus den Gesetzen selbst schließen läßt. Damit dürfte, trotz eines von der Ansicht des Staatssekretärs Popitz abweichenden Ergebnisses, der „Sinn und Wirkungsgrad" der §§ 6 und 8 beachtet worden sein, ohne daß bloß die Wortfassung dieser Vorschriften Berücksichtigung gefunden hat.

Stellt man die erhöhte formelle Gesetzeskraft in den Vordergrund, so spielen die sonst noch angeführten Gründe der Anhänger einer Neuregelung der Biersteuerentschädigung im Wege eines einfachen Gesetzgebungsverfahrens für das Gesetz von 1927 nicht die Rolle, die das Ergebnis der Untersuchung über die formelle Bedeutung der §§ 6 und 8 und ihre praktische Auswirkung zu beeinträchtigen vermag. Gegen die erhöhte formelle Gesetzeskraft der Eintrittsgesetze kann die Neuregelung von 1927 nicht ankämpfen, auch wenn sie zur Rechtfertigung des dabei geübten einfachen Gesetzgebungsverfahrens sich materieller Gründe bedient. Diese liegen nicht im Rahmen der gestellten Aufgabe. Es sei nur kurz darauf verwiesen, daß die umfangreichen vergleichenden Berechnungen, die aufgestellt worden sind, um bei jeder Neufestsetzung der Höchstsätze nachzuweisen, daß diese nicht den jeweils als Vorbild dienenden früheren Beträgen entsprechend angepaßt oder aufgewertet seien, im Grunde doch nur der Zweckeinstellung gerecht werden. Man hat sich insbesondere auf seiten der süddeutschen Freistaaten, je nachdem der Reichsfinanzminister zu größeren oder geringeren Zugeständnissen in der Entschädigungsfrage bereit war, darauf berufen, daß eine gesetzliche Neuregelung der Höchstsätze entweder nicht dem Ablösungsbetrag von 1919 entsprochen oder den zum Vergleich gewählten Friedensbetrag von 1912/13 nicht erreicht hat.[157]) Diese Schwankung in der Politik des Reiches und der Länder bedient sich gewiß keiner Unrichtigkeit. Ihr mag

---

[156]) Vgl. Berliner Börsencourier Nr. 149 vom 30. März 1927: Der papierene Reichshaushalt.

[157]) Die Anhänger der Neuregelung von 1927 berufen sich auf die Friedenseingänge aus der Biersteuer, die umgerechnet für Bayern 45 Millionen RM. ergeben, um die Erhöhung zu rechtfertigen: So Staatsrat von Wolf in der 303. RT-Sitz. v. 1. April 1927, Sten. Ber. S. 10 268 B; 10 269 B; Staatssekretär Popitz in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 358 A. Die Gegner berufen sich auf die Sätze von 1919, die in Umrechnung für Bayern „etwa 28 Millionen RM. ergeben", so Abg. Dr. Hertz in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 356 C. — Vgl. S. 45.

auch ein wohlbegründetes Interesse durchaus zugestanden werden. Sie bietet jedoch keinen streng juristischen Maßstab für eine objektive Beurteilung, und beweist nur, daß die oben vertretene, sehr weit gefaßte Auffassung vom Begriff der Änderung in konstitutiver und deklaratorischer Hinsicht in der Tat, wie auch schon angedeutet wurde, nur in den ungesunden Zeiten der Inflation einen Unterscheidungsmaßstab bilden konnte.

Dann wird man bei dieser Unterscheidung auch nicht darüber hinwegkommen, daß infolge der 1923/24 gefestigten deutschen Währung und der 1925 erfolgten dementsprechenden Anpassung der süddeutschen Biersteuerentschädigungen die 1927 vorgenommene Erhöhung sich tatsächlich mit einer Anpassung an die Währungsverhältnisse nicht rechtfertigen läßt.[158]) Denn die Währung hat sich seit der letzten Änderung der Höchstsätze im Jahre 1926 ja auf ihrem bisherigen Stande gehalten. Sollte man sich aber 1925 in der wirklichen Anpassung vergriffen haben,[159]) so hätte der Irrtum angesichts der bei jeder Änderung zu beachtenden erhöhten formellen Gesetzeskraft doch keine Bedeutung.

Andererseits wird man den vorgebrachten materiellen Grund der Gegner einer Neuregelung der Gesetze von 1919 mit einfacher Stimmenmehrheit, daß die Erhöhung der Biersteuerentschädigung gegen den Grundsatz der Gleichberechtigung der Länder verstoße,[160]) nicht ohne weiteres anerkennen können. Denn es kann bei einem so umfangreichen und verwickelten Finanzwesen, wie es das Deutsche Reich besitzt, nicht zugelassen werden, daß die Zahlung von einer Million Reichsmark mehr oder weniger an den einen Landesteil einen anderen zum Protest auf den Plan ruft. Hier muß man dem Reich zunächst die Selbstentscheidung über die Dringlichkeit des Bedürfnisses der einzelnen Länder zuerkennen und zutrauen, nachdem die Reichsverfassung vom 11. August 1919 — RGBl. S. 1383 —, das Gesetz über die Reichsfinanzverwaltung vom 10. September 1919 — RGBl. S. 1521 — und die Reichsabgabenordnung vom 13. Dezember 1919 — RGBl. S. 1992 — dem Reich die Steuerhoheit verschafft haben, ebenso wie in der Volkswirtschaft Vorteile der einzelnen Privatwirtschaften zum Nutzen des großen Ganzen zurückstehen müssen.

Ohne einer so hohen Gerichtsbehörde wie dem Staatsgerichtshof für das Deutsche Reich vorgreifen oder seiner immerhin möglichen anders

[158]) Preuß. Klageschrift, S. 7.

[159]) Staatssekretär Popitz in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. . 10 358 A.

[160]) Preuß. Klageschrift, S. 8; Preuß. Ministerpräsident Braun in der 304. RT-Sitz. vom 2. April 1927, Sten. Ber. S. 10 360 B; Preuß. LT-Drucksache Nr. 6478 vom 16. Mai 1927, betreffend die Aufzeichnung über die hauptsächlichsten zur Zeit bestehenden Meinungsverschiedenheiten zwischen dem Reich und Preußen, Sp. 9.

A. M.: Reichsfinanzminister Dr. Köhler in der 303. RT-Sitz.vom 1. April 1927, Sten. Ber. S. 10 293 D, 10 294 A; Abg. v. Guérard ebenda S. 10 294 C und in der 304. RT-Sitz. v. 2. April 1927, S. 10 353 D.

lautenden Entscheidung ohne weiteres entgegentreten zu wollen, muß das Ergebnis der vorliegenden Betrachtung nach Sichtung der angeführten Quellen und den dargelegten Gründen entsprechend dahin zusammengefaßt werden, daß das Gesetz zur Änderung der Gesetze über den Eintritt der Freistaaten Württemberg, Bayern und Baden in die Biersteuergemeinschaft vom 9. April 1927 — RGBl. I, S. 94 — verfassungswidrig zustande gekommen ist, weil die in den §§ 6 und 8 der Eintrittsgesetze zum Ausdruck kommende erhöhte formelle Gesetzeskraft nicht beachtet worden ist. Diesmal hat das Gesetz aber keine Wirksamkeit erlangt, weil von Preußen vor dem Staatsgerichtshof seine Gültigkeit angefochten wird, welche zunächst vermutet wurde, und sich in Ermangelung einer Anfechtung sicher auch trotz des verfassungswidrigen Gesetzgebungsverfahrens kraft Gewohnheitsrechts durchgesetzt hätte. Schließlich spricht auch nach meiner Auffassung die Begründetheit der Preußischen Klage für diese Entscheidung.

Lebenslauf.

Geboren am 7. Januar 1905 in Posen als Sohn des 1925 verstorbenen deutschen Generalkonsuls Rudolf Weber und seiner Frau Hedwig, geb. Fink, väterlicherseits aus einer alten mecklenburgischen Pastoren- und Senatorenfamilie, Ururenkel des aus Fritz Reuters „Ut de Franzosentid“ bekannten Amtshauptmanns Weber, evangelischen Bekenntnisses, preußischer Staatsangehörigkeit, besuchte ich das Prinz-Heinrichs-Gymnasium in Berlin-Schöneberg und bestand dort am 9. März 1923 die Reifeprüfung. Ich studierte vom Sommersemester 1923 bis zum Sommersemester 1926 an den Universitäten Berlin (5 Semester) und Marburg (2 Semester) Rechtswissenschaft und bestand am 2. April 1927 vor dem Oberlandesgericht Kassel das Referendarexamen. Am 26. April 1927 wurde ich im Bezirk des Kammergerichts zum Referendar ernannt. Die mündliche Doktorprüfung bestand ich am 11. Oktober 1927.